



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

**ИЗВЕШТАЈ О СПРОВОЂЕЊУ
НАЦИОНАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА
БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У
РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ЗА ПЕРИОД
ОД 2013. ДО 2018. ГОДИНЕ И
РЕВИДИРАНОГ АКЦИОНОГ ПЛАНА
ЗА ЊЕНО СПРОВОЂЕЊЕ
ЗА 2016. ГОДИНУ**

Београд, март 2017. године

САДРЖАЈ

I ОПШТИ ДЕО	7
Оцена испуњености Ревидираног акционог плана за 2016. годину	7
Закључци о третману стратешких докумената за борбу против корупције у Србији	9
<i>Сви наведени налази:</i>	11
Сажети приказ стања у појединачним областима Стратегије	13
<i>Политичке активности</i>	13
<i>Јавне финансије</i>	14
<i>Приватизација и јавно-приватно партнерство</i>	15
<i>Правосуђе</i>	15
<i>Полиција</i>	16
<i>Просторно планирање и изградња</i>	16
<i>Здравство</i>	18
<i>Образовање и спорт</i>	18
<i>Медији</i>	19
<i>Превенција корупције</i>	19
<i>Спровођење и надзор над спровођењем Стратегије</i>	20
Оцене међународних организација	21
II ПОСЕБНИ ДЕО	22
Спровођење појединачних обавеза из Ревидираног акционог плана за 2016. годину	24
3.1. ПОЛИТИЧКЕ АКТИВНОСТИ	24
Поступање по Стратегији и Ревидираном акционом плану	24
3.2. ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ	33
3.2.1. <i>Јавни приходи</i>	33
3.2.2. <i>Јавни расходи</i>	35
3.2.3. <i>Јавна интерна финансијска контрола, екстерна ревизија и заштита финансијских интереса ЕУ</i>	42
3.3. ПРИВАТИЗАЦИЈА И ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО	50
3.4. ПРАВОСУЂЕ	57
3.5. ПОЛИЦИЈА	71
3.6. ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ И ИЗГРАДЊА	75
3.7. ЗДРАВСТВО	83

3.8. ОБРАЗОВАЊЕ И СПОРТ	84
3.9. МЕДИЈИ	91
4. ПРЕВЕНЦИЈА КОРУПЦИЈЕ	93
5. СПРОВОЂЕЊЕ И НАДЗОР НАД СПРОВОЂЕЊЕМ СТРАТЕГИЈЕ	107
6. ПРЕПОРУКЕ	108
III О МЕТОДОЛОГИЈИ НАДЗОРА	109
Унапређење механизма надзора	109
Изазови у области надзора	110
Ревизија Акционог плана	113
Методологија израде Извештаја о спровођењу Стратегије	115
Табеларни приказ методологије оцењивања реализације појединачних обавеза из Ревидираног акционог плана	117
ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА	119

Пред вама је седми извештај о спровођењу стратешких докумената за борбу против корупције који Агенција за борбу против корупције подноси Народној скупштини. Циљ извештаја је да се на једном месту систематизује што већи број доступних података о спровођењу ових докумената током протекле године, да се на основу тих података да оцена њихове испуњености, да се укаже на проблеме који су се у периоду извештавања појавили, као и да се дају препоруке за њихово превазилажење.

Претходна два годишња извештаја о спровођењу стратешких докумената за борбу против корупције, Стратегије и Акционог плана усвојених 2013. године, разматрао је скупштински Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу, али не и Народна скупштина у пленуму.

Влада Републике Србије је 30. јуна 2016. године усвојила Ревидирани акциони план за спровођење Стратегије.

Извештај чине следећи делови:

I Општи део који садржи:

оцену испуњености Ревидираног акционог плана за 2016. годину закључке о третману стратешких докумената за борбу против корупције у Србији

опште препоруке за унапређење спровођења Стратегије сажети приказ стања у појединачним областима Стратегије оцене међународних организација

II Посебни део који садржи:

опште напомене о стратешким документима за борбу против корупције детаљне податке о спровођењу појединачних обавеза из Ревидираног акционог плана, прикупљене из извештаја одговорних субјеката и осталих доступних извора, с оценом њихове испуњености

III О методологији надзора који садржи:

опште напомене о надзору над спровођењем стратешких докумената за борбу против корупције закључке о процесу ревизије Акционог плана објашњење методологије израде извештаја табеларни приказ методологије оцењивања испуњености појединачних обавеза из Ревидираног акционог плана

Овај извештај је намењен Народној скупштини Републике Србије, одговорним субјектима из стратешких докумената за борбу против корупције, стручној јавности, као и свим грађанима заинтересованим за слику стања у коме се Република Србија тренутно налази у погледу борбе против корупције.

I ОПШТИ ДЕО

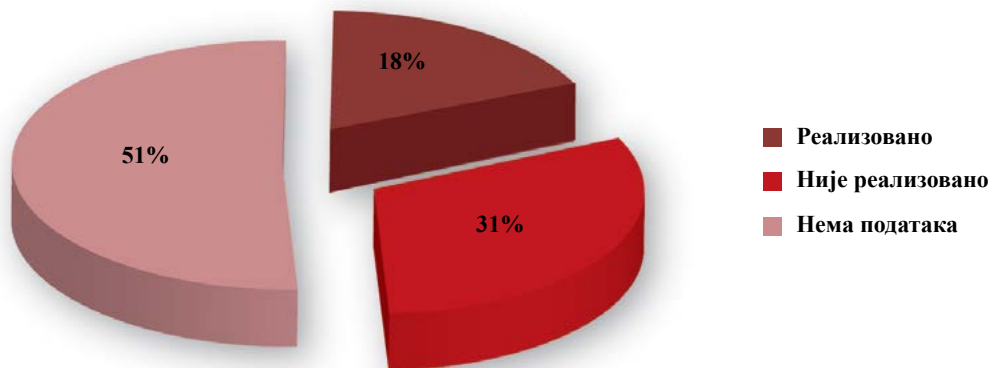
Оцена испуњености Ревидираног акционог плана за 2016. годину

Националном стратегијом за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године (Стратегија), коју је Народна скупштина усвојила 1. јула 2013. године¹ формулисана су 53 циља, за чије испуњење је Ревидираним акционим планом за спровођење Стратегије (Ревидирани акциони план), који је Влада Републике Србије усвојила 30. јуна 2016. године,² предвиђено 113 мера и 243 активности. Агенција за борбу против корупције (Агенција) је у овом извештају о спровођењу Стратегије испитала поступање за 121 активност доспелу у 2016. години.

Према оцени Агенције, од 121 испитане активности:

1. 22 активности су реализоване у складу с индикатором, на начин и у року предвиђеним Ревидираним акционим планом (од тога је 18 трајних активности, односно оних које се оцењују у сваком извештајном периоду).
2. 37 активности није реализовано у складу с индикатором (овај број обухвата и једнократне и трајне активности), од којих 7 није реализовано због тога што није испуњена претходна, за њих условљавајућа активност.
3. За 62 активности Агенција није у могућности да оцени реализацију.

Оцена испуњености Ревидираног акционог плана за 2016. годину



Као што се види из графичког приказа, само је нешто мање од једне петине (18%) активности реализовано у складу с индикатором, док је за 31% активности дата оцена да нису реализоване. Највише забрињава податак да Агенција није била у могућности да оцени испуњеност чак 51% активности (у прошлогодишњем извештају то је био случај са 18% активности), углавном због тога што одговорни субјекти нису известили о активности или су известили на начин који не омогућава доношење поузданог закључка о томе да ли је

¹ „Службени гласник РС“, бр. 57/13.

² „Службени гласник РС“, бр. 61/16.

активност испуњена или не. Оваква ситуација се понавља из године у годину, али је у овом извештајном циклусу надрастичнија.

Негативан тренд неиспуњавања обавеза из стратешких докумената за борбу против корупције се и ове године наставља (у прошлој години није било испуњено 63%, а у 2014. години 49% активности). Иако изгледа да је проценат нереализованих активности значајно опао у односу на претходну годину, па је сада упола мањи, он и даље даје разлоге за забринутост. Наиме, овај податак треба посматрати у констелацији са изузетно високим процентом неоцењених активности, међу којима се сигурно налазе и оне које нису реализоване, али Агенција, услед недостатка података, није о томе могла да донесе поуздан закључак. Такође, треба имати у виду да је Ревидирани акциони план значајно умањен у односу на Акциони план из 2013. године, па су тако у 2015. години оцењиване 422 доспеле активности, а у 2016. години само 121 доспела активност.

Све реализоване активности су добиле оцену да су реализоване на начин предвиђен Ревидираним акционим планом. Ипак, велика већина ових активности је трајног карактера, што значи да се оцењују у сваком извештајном периоду и да нису такве природе да би њихово испуњење значило да је релевантна обавеза и извршена и да на њој не треба даље радити. Око једне петине нереализованих активности није испуњено због изостанка претходне условљавајуће активности, што је најчешће случај с активностима којима је предвиђено доношење нових или измене и допуне важећих закона.

Иако ови закључци несумњиво помажу формирању опште слике о испуњености Стратегије, важно је напоменути да су они резултат бројчаних показатеља који свим активностима дају једнаку вредност, и који не морају нужно да одговарају и значају сваке појединачне активности и мере за испуњење циљева из Стратегије.

Закључци о третману стратешких докумената за борбу против корупције у Србији

Оцена из Алтернативног извештаја Транспарентност Србија о спровођењу Стратегије за 2014. годину да Стратегија и Акциони план за њено спровођење (Акциони план), усвојен закључком Владе од 25. августа 2013. године,³ нису реални покретачи промена у области борбе против корупције остаје актуелна и у овом извештајном циклусу. За овакав закључак постоје бројни показатељи. Наиме, неке од предвиђених мера су биле део планова државних органа и пре него што је Стратегија донета или су део ширих законодавних реформи и изградње капацитета, део других стратешких аката или чак испуњавања већ постојећих обавеза. До реформи је долазило у областима где су оне биле део неких других планова, а догађале су се онда када је то динамика дешавања у тим областима дозвољавала, што укључује политичку вољу, расположива средства, утицај међународног фактора, итд. С друге стране, и у неким од најважнијих сегмената реформи, које имају утемељење искључиво у Стратегији, ствари су се одвијале „својим током“. О лошем третману Стратегије и Акционог плана јасно говори и чињеница да су већ на измаку прве године спровођења планиране измене „на мала врата“, кроз Акциони план за Поглавље 23 (АП 23), чијим текстом су обухваћене поједине мере из Акционог плана, али често са битно дужим роковима.⁴

Процес писања АП 23 трајао је нешто више од годину дана. За то време, одговорни субјекти из Акционог плана, чије су обавезе са помереним роковима пребачене у АП 23, свесни да ће нови рокови бити и они који ће на крају да важе, застали су са реализацијом својих задатака. Након усвајања коначне верзије АП 23, у априлу 2016. године, ситуација је постала још конфузнија, због тога што су у два важећа документа, постојале исте или суштински сличне обавезе, са различитим роковима за реализацију. Оваква ситуација је отклоњена 30. јуна 2016. године, усвајањем Ревидираног акционог плана за спровођење Стратегије.

Ревизија Акционог плана отпочела је у септембру 2015. године, а у овом процесу Агенција је учествовала на позив Министарства правде.⁵

Налази анализе Агенције о померању рокова кроз процес ревизије Акционог плана и преношења мера из Акционог плана у АП 23, који указују на то да су обавезе из документа усвојеног 2013. године, на овај начин, у просеку одложене за готово две године, као и примери драстичног померања рокова за поједине активности, не указују само на проблеме неадекватног планирања, недовољно партиципативног процеса или непостојања капацитета,

³ „Службени гласник РС“, бр. 79/13.

⁴ Транспарентност Србија, „Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење“, јануар 2015. године, стр. 12, доступно на: <http://www.acas.rs/alternativni-izvestaji/>.

⁵ Ревизија је урађена на основу оцене испуњености Стратегије у досадашњим извештајима Агенције, уочених тешкоћа у примени и надзору над применом Стратегије, као и у складу с истим или суштински сличним обавезама из АП 23, тако што су оне углавном избрисане из ревидираног документа. Ревизијом Акционог плана овај документ је унапређен, неки његови елементи су прецизније формулисани, али је, опет, остао простор за даља унапређења. У финалну верзију документа нису унете све сугестије које је Агенција у оквиру мишљења из марта 2016. године упутила Министарству правде. Најзначајније измене које су мере из Акционог плана претрпеле у процесу ревизије и процесу преношења у АП 23, односе се на значајно померање рокова за њихову реализацију, у односу на оне који су првобитно били планирани у документу усвојеном 2013. године. Анализа о померању рокова, коју је Агенција урадила у односу на ове активности, показала је да су сви рокови, који су дефинисани, продужени у просеку за 22 месеца. Детаљније о овој анализи видети у поглављу: *О методологији надзора, Ревизија Акционог плана.*

односно ресурса за њихово спровођење. Ови налази могу да укажу и на то да постоји озбиљно занемаривање спровођења антикорупцијских стратешких докумената, о чему је Агенција већ писала у претходним извештајима, али уз очекивано избегавање да се то занемаривање призна као такво. Померање рокова за реализацију за више година, без јасне визије и критеријума за одлагање, у овом тренутку се испоставило као „добра формула“ и одличан изговор да ово занемаривање остане мање видљиво и препознатљиво.

Такође, утисак је да је у АП 23 пребачен значајан број „важнијих“ мера и активности, па се овогодишње оцењивање Ревидираног акционог плана у мањој мери односи на праћење тога да ли је неки закон измењен у циљу борбе против корупције, а више се своди на оцењивање да ли одговорни субјекти спроводе обуке, организују састанке, израђују приручнике, воде статистику или објављују извештаје о раду на својој интернет страници.

Надаље, мере које су пребачене у АП 23 првобитно су биле дефинисане Акционим планом из 2013. године како би се остварили циљеви из Стратегије, коју је усвојила Народна скупштина, а сада се налазе у документу који треба да обезбеди реализацију препорука из скрининг извештаја Европске комисије, над којим надзор врши Савет за спровођење Акционог плана за Поглавље 23, који је 11. децембра 2015. године основала Влада Републике Србије. Тај део обавеза, стога, остаје ван оквира надзора који врши Агенција, иако би она требало да добије и надлежност за праћење примене АП 23, како је предвиђено самим овим документом, али тек након што то буде прописано новим Законом о Агенцији за борбу против корупције, који још увек није усвојен. На овај начин је надзор над делом Стратегије посредно изузет из надлежности Агенције и пренет на Савет за спровођење АП 23, па је овогодишњи извештај Агенције о спровођењу Стратегије заправо извештај о спровођењу *дела* Стратегије, чије испуњење обезбеђују мере које су „остављене“ у Ревидираном акционом плану.

Разлози за изузетно негативан тренд неиспуњавања обавеза из стратешких докумената за борбу против корупције, који траје годинама уназад, могу се потражити и у другим факторима.

Наиме, не постоји било какав систем одговорности за органе јавне власти који не испуњавају ове своје обавезе, односно једина санкција за то је да такав налаз остаје записан у годишњем извештају Агенције. Ове извештаје, с друге стране, већ две године заредом Народна скупштина није разматрала у пленуму, што говори о донетима, односно могућим ефектима овакве „санкције“. Иако Стратегија предвиђа неке нове механизме за разматрање ове врсте одговорности, они захтевају и одговарајуће измене Закона о Агенцији, до којих још увек није дошло. Одсуство система одговорности за лоше резултате не представља никакву новину, односно овај систем није постојао ни у време важења претходне Стратегије.

Одговорни субјекти, дакле, немају никакву обавезу да поступају по стратешким документима за борбу против корупције, односно једина њихова законска обавеза је да о том свом поступању периодично извештавају Агенцију. Због тога је испуњавање обавеза из ових докумената, уколико координација њиховог спровођења не постоји или није довољна, остављено „доброј вољи“ органа јавне власти. Уколико таква воља не постоји, одговорни субјект, када наступи обавеза извештавања, Агенцији углавном шаље извештај о својим редовним активностима, који се на неки начин могу довести у везу са обавезама из стратешких докумената за борбу против корупције. На основу дугогодишњег искуства са анализом извештаја одговорних субјеката, Агенција врло лако може да уочи разлику између активности које су предузете управо у циљу спровођења Стратегије, као и оних активности које би одговорни субјект предузимао и да Стратегија не постоји, али на први поглед делују као реализација обавеза из

овог документа. Одговорни субјекти веома често не пристају да у извештај унесу податак да неку обавезу једноставно нису испунили, чак и у одсуству било какве санкције за то. Из ових разлога, надзор над спровођењем Стратегије се из праћења и анализе у ком обиму и на који начин се остварују мере, претвара у неку врсту контроле да ли се мере уопште испуњавају.

Оваква ситуација би могла да се бар ублажи тако што би постојала јасна обавеза одговорних субјеката, да тамо где је то могуће, на пример, приликом израде текстова прописа или других аката, обавезно наведу коју обавезу из стратешких докумената за борбу против корупције су на тај начин реализовали и да објасне како је то изведено, односно да образложе због чега неки елемент предвиђен овим документима није покривен реализованом обавезом. Такође, било би корисно да Ревидирани акциони план детаљно објасни везу између мере, односно активности и проблема који се њима жели решити, чиме би се превазишло, у неким случајевима уочено, неразумевање мере од стране одговорног субјекта.

Координационо тело за примену Акционог плана, основано почетком августа 2014. године, након годину дана примене нове Стратегије и Акционог плана је, према подацима којима Агенција располаже, до данас, дакле за две и по године постојања, одржало два састанка, један у септембру 2014. и један у јануару 2016. године. Иначе, претходно је сама Стратегија задужила Министарство правде за активности њене координације. Министарство правде је крајем 2013. године формирало Групу за координацију спровођења Националне стратегије, чија су задужења, између осталих, координација и повезивање органа који примењују Стратегију, прикупљање њихових извештаја о спровођењу Стратегије, праћење примене овог документа, као и организовање консултативних састанака одговорних субјеката у вези са спровођењем Стратегије и Акционог плана.⁶ Нажалост, подаци о обављању ових задужења Министарства правде нису доступни, док је део интернет странице, посвећен овој теми, потпуно неажуриран, па се на њему чак не налази ни Ревидирани акциони план, усвојен пре више од пола године, већ Акциони план из 2013. године.

Невидљивост координације спровођења Стратегије и поред тога што су за њу задужена два субјекта, указује на то да се она не спроводи на задовољавајући начин, што веома лоше утиче на спровођење стратешких докумената за борбу против корупције и говори о томе колико је, поред одговарајућег надзора, она значајна за постизање добрих резултата.

Сви наведени налази:

- преношење важних мера за реализацију Акционог плана из 2013. године у Акциони план за Поглавље 23, уз значајно померање рокова за реализацију без јасних критеријума, као и имплицитно изузимање надзора над делом Стратегије из оквира надлежности Агенције и преношење ове надлежности на тело које је формирала Влада;*
- значајно кашњење са усвајањем новог Закона о Агенцији за борбу против корупције који би требало да унапреди механизме надзора и разматрања одговорности за неиспуњење обавеза из стратешких докумената за борбу против корупције и Агенцији додели надлежност надзора над спровођењем АП 23;*

⁶ Видети: Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2013. годину*, стр. 208, доступно на: http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj_o_radu_za_2013_i_Izvestaj_o_sprovodjenju.pdf.

- чињеница да Народна скупштина у пленуму није разматрала извештаје Агенције о спровођењу Стратегије за 2014. и 2015. годину;
- очигледно недовољна координација спровођења стратешких докумената за борбу против корупције, која се у последње време може квалификовати чак и као потпуно одсуство координације;
- изузетно негативан тренд испуњавања обавеза из стратешких докумената за борбу против корупције од самог почетка праћења њихове примене, који се у великој мери може приписати претходно наведеним налазима.

намећу закључак да спровођење стратешких докумената за борбу против корупције, усвојених 2013. године, не представља никакав приоритет за доносиоце одлука.

Опште препоруке за унапређење спровођења Стратегије

1. Обезбедити усвајање Закона о Агенцији за борбу против корупције који садржи новине у процесу надзора који предвиђа Стратегија и Агенцији додељује надлежност за надзор над спровођењем Акционог плана за Поглавље 23.
2. Успоставити ефикасан механизам за координацију спровођења стратешких докумената за борбу против корупције, прецизно дефинисати ко су носиоци координације и на који начин се координација врши и омогућити увид јавности у праћење процеса координације.
3. Обезбедити активније укључивање Народне скупштине у процес надзора над стратешким документима за борбу против корупције.
4. Увести обавезу одговорних субјеката да приликом предузимања мера, тамо где је могуће, наведу коју обавезу из стратешких докумената за борбу против корупције су тако реализовали и на који начин.

Сажети приказ стања у појединачним областима Стратегије

Политичке активности

Кроз систем АП 23 убудуће ће се пратити мере које се баве питањима:

- *измена Закона о Агенцији за борбу против корупције у области контроле имовине и прихода функционера и решавања о сукобу интереса;*
- *измена Закона о финансирању политичких активности, Закона о Државној ревизорској институцији и Закона о пореском поступку и пореској администрацији;*
- *израде модела и усвајања локалних и покрајинских антикорупцијских планова.*

У погледу проактивног поступања Агенције само је у области контроле имовине и прихода функционера дошло до повећања броја покренутих поступака у односу на претходну годину, док је у области контроле благовремености поднетих извештаја о имовини и приходима, неспојивости јавних функција и решавања сукоба интереса број проактивно покренутих поступака мањи, највише због недовољних кадровских капацитета у условима повећаног прилива предмета и кратких рокова за поступање.

Нацрт закона о измени Закона о државној управи је припремљен, спроведена је јавна расправа о њему и текст је достављен органима државне управе на мишљење. Агенција је у мишљењу о овом нацрту констатовала да текст садржи значајне новине, као што је увођење обавезе министарстава и посебних организација да припреме и ставе на увид јавности полазне основе за израду закона у тренутку почетка рада на припреми закона, као и сваки нацрт закона, са пратећим образложењем, најкасније у тренутку достављања другим органима у поступку прибављања мишљења. Међутим, Нацртом закона није прописана обавеза спровођења јавне расправе приликом припреме свих закона, већ, као што је и сада случај, само оних којима се битно мења правни режим у једној области, односно уређују питања која посебно занимају јавност.

Нацртом закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи предвиђено је да ће јединице локалне самоуправе својим статутима уредити питање спровођења обавезног поступка јавне расправе приликом припреме одређених општинских аката, као што су статут, буџет, стратешки планови развоја, утврђивање стопе изворних прихода, просторни и урбанистички планови, као и други општи акти на основу предлога квалификованог броја грађана или захтева једне трећине одборника. Нацрт закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи се, у складу са достављеним примедбама, предлозима и сугестијама са спроведене јавне расправе, још увек финализује.

Крајем 2016. године Министарство трговине, туризма и телекомуникација и Министарство правде договорили су се да Министарство правде припреми Нацрт закона којим се уређује лобирање, с обзиром на то да су основни циљ и жељени ефекти доношења овог закона усмерени на сузбијање корупције, за шта је, у складу са Законом о министарствима, надлежно Министарство правде.

Измене Закона о јавним предузећима више нису део Ревидираног акционог плана, упркос мишљењу Агенције да нови Закон, усвојен у фебруару 2016. године, није испунио све захтеве из стратешких докумената, који се односе на утврђивање јасних критеријума за предлагање, избор и разрешење, као и вредновање резултата рада директора јавних предузећа.

Јавне финансије

Кроз систем АП 23 убудуће ће се пратити мере које се баве питањима:

- успостављања система јединственог идентификационог пореског броја (ЈИПБ);
- законског регулисања интерне ревизије;
- све мере у области царина.

Пореска управа континуирано спроводи активности редовне контроле ажурирања података, функционисања система и отклањања евентуалних техничких недостатака у систему „е-Порези“.

Током 2016. године, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки је размотрила укупно 875 извештаја наручилаца у предметима у којима је, након поступка пред њом, поступак јавне набавке поништен у целини или делимично. Утврђено је да 11 наручилаца није поступило у складу с њеним налозима, па су формирано предмети за изрицање новчане казне. Такође, 31 наручилац није доставио захтеван извештај и документацију, па су и у овим случајевима формирано предмети за изрицање новчане казне.

Током 2016. године Државна ревизорска институција (ДРИ) је поднела 274 захтева за покретање прекршајних поступака, 28 кривичних пријава и 22 пријаве за привредни преступ, док је Управа за јавне набавке (УЈН) поднела 8 захтева за покретање прекршајних поступака и поступала по 23 захтева тужилаштва за достављање одговарајућих информација и документације којима располаже.

Консолидовани годишњи извештај за 2015. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, утврдио је да се код 161 корисника јавних средстава рад интерне ревизије обавља на основу стратешког плана и годишњег плана рада одобрених од стране руководиоца корисника јавних средстава (КЈС), као и плана појединачне ревизије који одобрава руководиоца ревизије. Консолидовани извештај показује да у процесу организационог успостављања система финансијског управљања и контроле, највећи проблем КЈС на нивоу Републике представља израда мапе пословних процеса, имајући у виду да је само 50% КЈС који су доставили извештај навело да је ова активност реализована. С друге стране, само две од укупно 591 институције навеле су да њихови најзначајнији пословни процеси нису прописани у писаној форми, што значи да је начин обављања већине кључних пословних процеса прописан подзаконским или интерним актима, упутствима, инструкцијама, директивама и процедурама. Код 180 КЈС, код којих је успостављена функција интерне ревизије систематизовано је 478, а попуњена су 373 радна места интерни ревизор. Ови корисници обухватају 90% јавних средстава. Интерни ревизори дали су укупно 5.901 препоруку за унапређење пословања и смањење утврђених ризика на прихватљив ниво. До краја 2015. године спроведено је 3.615 препорука, док за остале није истекао рок доспећа. Највећи број препорука дат је у области интерних правила и процедура који одражавају ниво квалитета система финансијског управљања. Ипак, уочен је процентуални пад препорука у овој области у односу на 2014. годину, што, према закључку Консолидованог извештаја, говори о постепеном напретку.

ДРИ је 1. новембра 2016. године почела да користи пословни простор у објекту „Кула“ на основу закључака Владе из новембра 2015. и септембра 2016. године. Ипак, ДРИ није постигла да све запослене смести у овај објекат, па је један део запослених остао на локацији Макензијева 41, у Београду.

Приватизација и јавно-приватно партнерство

Током 2016. године није било измена и допуна Закона о приватизацији, а Министарство привреде је припремило Нацрт закона о изменама и допунама Закона о стечају у четвртом кварталу 2016. године, о коме је одржана и јавна расправа у другој половини године.

Агенција нема података о томе да ли је током 2016. године Министарство привреде организовало састанке, које је у претходне две године организовала Агенција за приватизацију на основу меморандума о сарадњи, потписаног 3. новембра 2014. године између Агенције за приватизацију, Министарства унутрашњих послова, Републичког јавног тужилаштва, Врховног касационог суда, Агенције за борбу против корупције и Савета за борбу против корупције.

Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама измењен је и допуњен 22. децембра 2016. године. У складу с преговарачким Поглављем 5 „Јавне набавке“, у четвртом кварталу 2017. године биће извршене измене овог закона, тако да се омогући пуна хармонизација овог дела законодавства са *EU acquis*.

Правосуђе

Кроз систем АП 23 убудуће ће се пратити мере које се баве питањима:

- планирања и извршења независног буџета Високог савета судства (ВСС) и Државног већа тужилаца (ДВТ);
- нормативног оквира којим се дефинишу јасни и објективно мерљиви критеријуми и поступци за избор и напредовање носилаца судијске функције;
- нормативног оквира којим се дефинишу јасни критеријуми и поступци за одговорност носилаца судијске и јавнотужилачке функције;
- упућивања припадника Министарства унутрашњих послова у Тужилаштво за организовани криминал;
- унапређивања материјалног кривичног законодавства и његовог усклађивања с међународним стандардима;
- успостављања јединствене евиденције (електронског уписника) за кривична дела са коруптивним елементом;
- увођења тима економских форензичара у састав јавних тужилаштва.

ВСС и ДВТ редовно објављују своје годишње извештаје о раду, чији је саставни део и финансијски извештај.

ВСС и ДВТ објављују статистичке податке и праксу поступања својих дисциплинских органа, али не у потпуности на начин како је то предвиђено Ревидираним акционим планом.

Републички јавни тужилац (РТЈ) је 20. новембра 2013. године свим јавним тужилаштвима издао инструктивно упутство о вођењу евиденција о проактивном поступању код коруптивних кривичних дела, као и вођењу статистике о проактивним истрагама. У складу

с њим, сва јавна тужилаштва воде статистику о проактивним истрагама, која се приказује у статистичком извештају РЈТ. Проактивне истраге у предметима с елементом корупције покренуте су у 2014. години према 54 лица, а у 2015. години према 69 лица, што значи да је број проактивних истрага у 2015. повећан у односу на претходну годину.

Полиција

Сектор унутрашње контроле (СУК) Министарства унутрашњих послова (МУП) сачинио је радну верзију Правилника о начинима и облицима вршења унутрашње контроле, као и радну верзију Упутства о спровођењу анализе ризика корупције у МУП. Израђене су Смернице за израду анализе ризика корупције и спроведена је анализа ризика корупције у Управи граничне полиције.

СУК је током 2016. године спровео четири превентивне контроле у полицијским управама МУП. Након тога, а на основу утврђених пропуста у раду, СУК је поднео 8 кривичних пријава, а за 136 полицијских службеника предложено је предузимање мера дисциплинске одговорности. Поред тога, СУК је, на основу уочених неправилности и пропуста предложио и предузимање мера усмерених на отклањање неправилности, појашњење или успостављање нових процедура, у циљу изградње јасног и једнообразног система поступања.

СУК је сачинио и радну верзију Правилника о имовинском картону и провери имовног стања запослених у МУП, а током 2016. године добијено је мишљење Агенције за борбу против корупције и успостављен је контакт с Агенцијом у циљу размене искустава о процедурама провере промене имовног стања и упознавања с базом података за вођење евиденције о имовинском картону функционера. Договорене су и конкретне активности на умрежавању, односно успостављању линка СУК са базом података коју Агенција користи за вођење евиденције о имовинском картону функционера.

Просторно планирање и изградња

Од 1. јануара 2016. године, Републички геодетски завод (РГЗ) спроводи програм обуке запослених за рад у електронској писарници, која је отпочела с радом и увела једноставан механизам праћења предмета. Нова електронска писарница, апликација *Terra Soft modul eKatastar*, обезбеђује информације о статусу предмета поводом захтева евидентираних након 11. марта 2016. године у писарници седишта РГЗ, као и *online* приступ информацијама о статусу свих другостепених предмета формираних на основу жалбе на првостепено решење или покренутог управног спора. РГЗ је, такође, увео интернет сервис за подношење захтева, који је аутоматизовао део активности у овом пословном процесу, повећао ефикасност у обради захтева и смањио број долазака корисника услуга. Корисници ће имати увид у целокупну историју кореспонденције, електронску размену порука и документације, поднетих и обрађених захтева, као и тренутних статуса обраде података.

На основу резултата пилот пројекта ротације државних службеника правне струке, од 26. септембра 2016. године отпочела је ротација начелника служби за катастар непокретности. Ротација је уведена како би се унеле промене у устаљене токове рада служби за катастар непокретности, повећала ефикасност рада и поверење грађана у поузданост и квалитет података катастра. Тако су начелници који су разменили позиције, у ново радно окружење

пренели своја знања и искуство и тиме допринели остваривању једнообразности у поступању и примени катастарске праксе.

РГЗ је донео Директиву о процедури за отклањање уочених неправилности у раду државних службеника и намештеника у РГЗ, која утврђује процедуру решавања свих уочених неправилности и грешака, спречавања њиховог понављања и отклањања евентуалних последица применом 8Д методологије.

Усвајање правилника којим се усклађује начин издавања извода из катастра тако да има форму електронског потписа и документа чека на усвајање Закона о електронској управи и подзаконских аката који треба да буду донети у року од шест месеци од његовог ступања на снагу. Овим законом прописале се начин на који органи успостављају и воде регистре, електронски управљају подацима и документима, издају уверења, постављају и користе портале и веб презентације, пружају информације електронским путем и предузимају друге радње у електронском облику.

Светска банка је у најновијем рангирању *Doing Business* за 2017. годину, Србију уврстила међу десет земаља на свету које су највише напредовале на овој листи. Србија је у односу на претходну годину (59. место) напредовала за 12 места, па се сада налази на 47. месту међу 190 земаља, колико се на овој листи рангира према условима пословања. За овакав скок на листи, највеће заслуге приписују се увођењу електронских грађевинских дозвола. Пре само две године, у рангирању за 2015. годину, Србија се у области издавања грађевинских дозвола налазила на 186. месту, док се у најновијем рангирању у овој области налази на 36. месту.

На посебној интернет страници Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре за примену Закона о планирању и изградњи доступан је „Водич кроз дозволе за изградњу: Од идеје до употребе објекта“, издат у оквиру УСАИД пројекта за боље услове пословања, а уз подршку Сталне конференције градова и општина (СКГО) и Швајцарске агенције за развој и сарадњу (SDC). Грађанима је омогућен и увид у електронски портал за издавање дозвола, односно у следеће информације о предмету: регистарски број предмета у надлежном органу, заводни број предмета (интерни број писарнице надлежног органа), врсту захтева, датум подношења захтева, датум завршетка (уколико је предмет обрађен) и статус у коме се предмет тренутно налази.

СКГО је оформила Мрежу грађевинских инспектора, чији је први састанак одржан 14. септембра 2016. године, у Београду. Мрежа је формирана на основу иницијативе чланства СКГО, а с обзиром на позитивна искуства умрежавања стручњака из локалних администрација у другим областима, посебно у области урбанизма, и у циљу што бољег спровођења прописа у области инспекцијског надзора над изградњом објеката. Она ће бити платформа за размену стручних мишљења и међусобну подршку у циљу правилнијег и ефикаснијег спровођења прописа којим се уређује изградња, са посебним акцентом на област надзора у овој области, који представља поверену надлежност јединица локалне самоуправе.

Здравство

Кроз систем АП 23 убудуће ће се пратити мере које се баве питањима:

- *измена Закона о здравственој заштити, Закона о здравственом осигурању, Закона о коморама здравствених радника и Закона о лековима и медицинским средствима тако да се отклоне недостаци који стварају ризик на корупцију;*
- *изградње капацитета здравствених инспекција.*

Здравствене установе у Србији подносе Министарству здравља извештаје о спроведеним јавним набавкама, које Министарство објављује и квартално ажурира на својој интернет страници.

Образовање и спорт

Кроз систем АП 23 убудуће ће се пратити мере које се баве питањима:

- *унапређења правног оквира у области просветне инспекције;*
- *јачања капацитета просветне инспекције на свим нивоима власти;*
- *измена Закона о основном и средњем образовању и Закона о високом образовању тако да се процедура и критеријуми уписа објективизирају у највећој могућој мери;*
- *преиспитивања свих захтева за закључивање уговора о давању у закуп дела простора школских установа.*

Током 2016. године Закон о основама система образовања и васпитања није мењан, док је Закон о високом образовању измењен, али у области која није ни у каквој вези са инструкцијама из Ревидираног акционог плана.

У циљу спровођења *активности 2.2.10.14.* АП 23, израђен је Предлог Акционог плана за борбу против корупције у образовању, који је усклађен са Препорукама ОЕЦД за јачање интегритета и борбу против корупције у образовању и Стратегијом развоја образовања у Србији до 2020. године. Предлогом је предвиђено да се до краја септембра 2017. године сачине смернице за израду кодекса понашања за сваку установу, који ће обухватати понашање запослених у установи, ученика, односно студената и родитеља.

Информациони систем просвете је у функцији, као и испис одређених података из информационог система у формату отворених података, којима се може приступити. Директно повезивање информационог система са системима других државних органа није урађено, али су исписи података доступни на порталу отворених података у таквом облику да их други државни органи могу преузети као улазне податке.

До краја 2016. године није донет посебан закон који би утврдио статус спортских савеза и удружења, власништво над имовином и финансирање спорта из јавних средстава на националном и локалном нивоу.

Медији

У погледу јединог циља у овој области, који подразумева обезбеђивање транспарентног власништва, финансирања и уређивачке политике медија, важно је нагласити да је оцена из Извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2016. годину: (1) да пакет закона у медијском сектору и даље треба да буде спроведен у потпуности; (2) да приватизација државних медија није довела и до веће транспарентности власништва или извора њиховог финансирања, укључујући и финансирање од стране државе; (3) да суфинансирање медијског садржаја треба да се спроводи у складу са законским оквиром, уз коришћење фер и транспарентних процедура и без уплитања државне управе, нарочито на локалном нивоу; (4) да Србија треба нарочито да учини Регулаторно тело за електронске медије у потпуности оперативним, како би се пружила подршка уредничкој независности у медијима; као и да (5) обезбеди адекватно финансирање јавних медијских сервиса и уредничку независност, како би их подржала у служењу јавном интересу.

Дакле, стратешки циљ у области медија још увек није остварен, а чињеница да је у оквиру ове области остала само једна мера, која се односи на пуко одржавање регистра медија у Агенцији за привредне регистре, уз неадекватно одређеног одговорног субјекта, говори о томе да је и ова област Стратегије препуштена спровођењу кроз неке друге документе, као што је АП 23 који предвиђа низ мера у области медија.

Превенција корупције

Кроз систем АП 23 убудуће ће се пратити мере које се баве питањима:

- *измена Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја;*
- *развијања капацитета независних институција;*
- *узбуђивања;*
- *регулисања сукоба интереса у јавној управи;*
- *конкурсног финансирања организација цивилног друштва за пројекте у области борбе против корупције.*

На основу експертских полазних основа припремљен је Нацрт закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима који предвиђа јачање конкурсног поступка у коме се омогућава објективност и непристрасност, утврђивање дужине трајања в.д. статуса са реалним потребама поступка за попуњавање положаја, прецизније дефинисање рока до када вршилац дужности може да обавља послове на положају, односно када му по сили закона престаје статус вршиоца дужности и утврђивање ефикаснијег, транспарентнијег и конкурентнијег начина попуњавања положаја спровођењем или интерног или јавног конкурса, како би се сви положаји попунили лицима изабраним по спроведеној конкурсној процедури.

Закон о систему плата запослених у јавном сектору, на чијој је нормативној основи у току рад на припреми посебних закона, ступио је на снагу 9. марта 2016. године, а примењиваће се од 1. јануара 2018. године, односно од 1. јула 2017. године на запослене у органима и организацијама аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Закон предвиђа прелазак на систем јединствене основице за обрачун и исплату плата, како би се обезбедила максимална транспарентност и упоредивост плата запослених у јавном сектору. На овај начин ће се једноставније

упоређивати плате у различитим деловима система и лакше контролисати промене у појединачним подсистемима.

Извршен је редизајн Информационог система Централног регистра обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО), у делу који се односи на развијање база података о обвезницима уплате доприноса и о уплаћеним доприносима за обавезно социјално осигурање по појединцу. Од јануара 2016. године отпочела је потпуна реализација и пуштање у продукцију дела Портала ЦРОСО, који се односи на повезивање са Пореском управом. У току марта и априла 2016. године успостављена је техничка повезаност са организацијама обавезног социјалног осигурања, Републичким фондом за пензијско и инвалидско осигурање, Републичким фондом за здравствено осигурање и Националном службом за запошљавање, у делу који се односи на размену података о уплаћеним доприносима за обавезно социјално осигурање.

Уредба о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења још увек није измењена у циљу увођења обавезе за све кориснике да приликом подношења апликације за доделу средстава из јавних извора подносе изјаву о непостојању сукоба интереса и интерни акт о антикорупцијској политици, као и у циљу унапређења оквира који се односи на критеријуме, услове, обим, начин и поступак доделе средстава.

Током 2016. године Агенција је одржала два консултативна састанка са организацијама цивилног друштва, један у Нишу на тему контроле органа јавне власти и искустава организација цивилног друштва у овој области са посебним освртом на питање сукоба интереса функционера, а други у Београду у циљу представљања искуства организација цивилног друштва у примени информационо-комуникационих технологија на пројектима који се баве превенцијом корупције.

С истим образложењем као и претходне године, Закон којим се уређује порез на добит правних лица није измењен тако да се борба против корупције наведе као једна од намена/делатности за коју се предузећима која пружају финансијску подршку цивилном друштву може дати посебна пореска олакшица.

Током 2016. године Привредна комора Србије је организовала пет догађаја, који су на посредан или непосредан начин обрађивали тему компанијске антикорупције.

Закон о Народној скупштини није измењен тако да се uvede обавеза Владе да подноси Народној скупштини најмање једном годишње извештај о спровођењу њених закључака донетих поводом разматрања извештаја независних државних органа, организација и тела, у року од шест месеци од доношења закључака, уз обавезу да се извештај Владе разматра на седници Народне скупштине.

Спровођење и надзор над спровођењем Стратегије

Кроз систем АП 23 убудуће ће се пратити мере које се баве питањима:

- *измена и допуна Закона о Агенцији за борбу против корупције којим се унапређује надзор над спровођењем Стратегије;*
- *измена Закона о Народној скупштини којим се унапређује надзор над спровођењем њених закључака поводом извештаја Агенције.*

Влада Републике Србије је 30. јуна 2016. године усвојила Ревидирани акциони план.

Оцене међународних организација

Најпознатије рангирање земаља према перцепцији корупције у јавном сектору, које већ двадесет другу годину заредом сачињава међународна организација *Transparency International*, Србију и даље сврстава међу земље у којој је ниво корупције висок. Србија се према индексу перцепције корупције за 2016. годину нашла на 72. месту од 176 земаља, са индексом 42 од могућих 100,⁷ тако да, суштински, не постоје битније промене у рангирању у односу на 2008. годину. Индекс се сачињава на основу процена стручњака, представника институција и пословних људи, као и на основу истраживања која спроводе међународне организације.

Транспарентност Србија оцењује да се узрок ове стагнације не налази само у томе да се утисак о корупцији у Србији споро мења, већ и у одсуству суштинског напретка у овој области. Ова организација додаје да године у којима се борба против корупције налазила на врху приоритета Владе и грађана нису искоришћене за јачање институција, што би обезбедило да систем функционише без обзира на постојање „политичке воље“, а за покретање реформи није довољно искоришћен ни процес европских интеграција. Тако, значајан део активности из АП 23, које нису довољно амбициозно формулисани, није испуњен чак ни на формалном нивоу, док су неке оцене о испуњености, према закључку Транспарентност Србија, спорне.

Транспарентност Србија даље истиче да резултати истраживања јавног мњења у Србији, као што су Глобални барометар корупције *Transparency International* или истраживања програма Уједињених нација за развој (УНДП), показују да утисак о високој раширености корупције имају и грађани Србије, иако су код ових истраживања флукуације у перцепцији корупције знатно веће.⁸

И у Извештају Европске комисије (ЕК) о напретку Србије за 2016. годину констатује се да у Србији корупција и даље преовладава у многим областима и наставља да буде озбиљан проблем, док у испуњавању препорука из претходних извештаја није било напретка. ЕК констатује да још увек није усвојен нови Закон о Агенцији за борбу против корупције, нити измене Кривичног законика у делу који се односи на привредни криминал, да Влада још увек не узима у обзир препоруке сопственог саветодавног тела – Савета за борбу против корупције, да није било напретка у побољшању евиденције о кривичним пресудама, као ни у убрзавању спровођења Националне стратегије за борбу против корупције. Према оцени ЕК, ефекти спровођења Стратегије и Акционог плана су за сада ограничени и са великим бројем мера се касни, док, с друге стране, постоји и ограничени институционални капацитет који би управљао координацијом активности.⁹

⁷ У 2015. години Република Србија је оцењена индексом 40, а у 2014. години индексом 41. Оцене за претходне године доступне су на: <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/istraivanja-o-korupciji/indeks-percepcije-korupcije-sri>.

⁸ Транспарентност Србија, „Саопштење за јавност: Индекс перцепције корупције *Transparency International* – стагнација на листи, одсуство суштинског напретка у стварности“, 25. јануар 2017. године, доступно на http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/CPI_2016_saopstenje_srpski_januar_2017.pdf.

⁹ Европска комисија, „Република Србија, Извештај за 2016. годину“, Брисел, 9. новембар 2016. године, стр. 16-18, доступно на http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf.

II ПОСЕБНИ ДЕО

Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године донета је на седници Народне скупштине одржаној 1. јула 2013. године. У Стратегији се наводи да у Републици Србији постоји развијена свест и политичка воља да се постигне значајан напредак у борби против корупције, уз поштовање демократских вредности, владавине права и заштите основних људских права и слобода, као и да се на овим темељима доноси Стратегија, док ће конкретне мере и активности за њено спровођење бити предвиђене акционим планом. Општи циљ Стратегије је да се корупција, као препрека економском, социјалном и демократском развоју Републике Србије, у највећој могућој мери отклони. Приликом спровођења Стратегије, органи власти и носиоци јавних овлашћења, који су укључени у превенцију и борбу против корупције, дужни су да врше своја овлашћења у складу са следећим општим начелима: (1) начелом владавине права; (2) начелом „нулте толеранције“ на корупцију; (3) начелом одговорности; (4) начелом свеобухватности примене мера и сарадње субјеката; (5) начелом ефикасности; и (6) начелом транспарентности. Стратегијом се наводе области приоритетног деловања, које су утврђене на основу квалитативне и квантитативне анализе индикатора о трендовима, обиму, појавним облицима и другим питањима везаним за корупцију у Републици Србији, заснованих на различитим изворима информација. У оквиру поглавља под називом „Превенција корупције“ формулисани су циљеви који се односе како на области приоритетног деловања, тако и на све друге области у којима се може јавити корупција.

Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године усвојен је закључком Владе од 25. августа 2013. године. Акционим планом предвиђене су конкретне мере и активности неопходне за реализацију стратешких циљева, рокови, одговорни субјекти и ресурси за реализацију. Дефинисани су и показатељи испуњености активности, на основу којих ће се пратити степен њихове реализације, као и показатељи за процену успешности постављених циљева. У Акционом плану се наглашава да ће у вршењу надзора над спровођењем Стратегије, Агенција користити искључиво индикаторе испуњености активности, а да ће јој се документи и остали материјали који се у оквиру ових индикатора наводе достављати као доказ да су активности реализоване. Уз велики број активности формулисане су и напомене за њихову реализацију, а на почетку Акционог плана наводи се осам општих напомена. Наводи се, такође, да за спровођење Акционог плана није потребно обезбедити додатна финансијска средства у буџету Републике Србије.

Ревидирани акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године Влада Републике Србије је усвојила 30. јуна 2016. године. Наиме, у септембру 2015. године отпочео је процес ревизије Акционог плана за спровођење Стратегије, у коме је Агенција учествовала на позив Министарства правде. Ревизија је предвиђена као једна од обавеза у самом Акционом плану, а урађена је на основу оцене испуњености Стратегије у досадашњим извештајима Агенције, уочених тешкоћа у примени и надзору над применом Стратегије, као и у складу с истим или суштински сличним обавезама из Акционог плана за Поглавље 23, тако што су оне углавном избрисане из ревидираног документа. Ревидирани акциони план садржи исте елементе као

и Акциони план из 2013. године. Једина разлика је у начину дефинисања рокова, где је број месеци који се некада рачунао од дана ступања Акционог плана на снагу, замењен кварталима у одређеној години. Како је објашњено на почетку документа, активност није нужно извршити у наведеном кварталу, већ је могуће са реализацијом започети и раније, а рок за реализацију истиче последњег дана наведеног квартала. Рокови који су и даље формулисани као одређени број месеци опредељени су у односу на околност од чије реализације рок почиње да тече, што је предвиђено у напомени уз активност. Наведено је и да се одредница „континуирано“ односи на активности које треба да се реализују до краја периода важења Стратегије и Акционог плана, а да се њихова испуњеност оцењује сваке године изнова.

Агенција за борбу против корупције основана је као самосталан и независан државни орган Законом о Агенцији за борбу против корупције,¹⁰ чија је примена почела 1. јануара 2010. године. Чланом 5. Закона о Агенцији прописане су надлежности Агенције, међу које спада и надзор над спровођењем Стратегије, Акционог плана и секторских акционих планова, као и давање мишљења у вези с њиховом применом.

Овај извештај је седми извештај о спровођењу стратешких докумената за борбу против корупције који Агенција подноси Народној скупштини у складу са одредбом члана 26. став 2. Закона о Агенцији, а четврти који се односи на Стратегију и Акциони план из 2013. године.

Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана за 2015. годину поднет је Народној скупштини у марту 2016. године, у оквиру Извештаја о раду Агенције за 2015. годину.¹¹ Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу Народне скупштине је, 20. септембра 2016. године, размотрио ова два извештаја, али, као ни у извештајном циклусу за 2014. годину, Народна скупштина о њима није расправљала у пленуму.¹²

¹⁰ „Службени гласник РС“, бр. 97/08, 53/10, 66/11 - одлука УС, 67/13 - одлука УС, 112/13 - аутентично тумачење и 8/15 - одлука УС.

¹¹ Агенција за борбу против корупције, „Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење“, март 2015. године, доступно на: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf>.

¹² Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана за 2014. годину поднет је Народној скупштини у марту 2015. године, у оквиру Извештаја о раду Агенције за 2014. годину. Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу Народне скупштине је, 14. маја 2015. године, размотрио ова два извештаја, али Народна скупштина о њима није расправљала у пленуму.

СПРОВОЂЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ ОБАВЕЗА ИЗ РЕВИДИРАНОГ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА 2016. ГОДИНУ

3.1. ПОЛИТИЧКЕ АКТИВНОСТИ

У оквиру прве области Стратегије – Политичке активности – формулисано је пет циљева:

1. отклоњени недостаци у правном оквиру и спровођењу контроле финансирања политичких активности и субјеката (**циљ 3.1.1.**);
2. отклоњени недостаци у правном оквиру и ојачани капацитети у области превенције сукоба интереса, контроле имовине и прихода јавних функционера (**циљ 3.1.2.**);
3. усвојен и примењен делотворан законски оквир којим се регулише лобирање и учешће јавности у поступку доношења прописа (**циљ 3.1.3.**);
4. утврђени јасни критеријуми за предлагање, избор и разрешење, као и вредновање резултата рада директора јавних предузећа (**циљ 3.1.4.**);
5. усвојени покрајински и локални акциони планови за борбу против корупције чије спровођење надзиру стална радна тела покрајинских, односно локалних скупштина (**циљ 3.1.5.**).

За испуњење ових пет циљева предвиђено је 12 мера и 31 активност, од којих је поступање испитано за 8 активности. Према оцени Агенције, од 8 испитаних активности:

- 1 активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период и то на начин предвиђен Ревидираним акционим планом;
- 7 активности није реализовано у складу с индикатором, од којих 2 због тога што нису биле испуњене претходне, за њих условљавајуће активности.

Поступање по Стратегији и Ревидираном акционом плану

Циљ 3.1.1. Отклоњени недостаци у правном оквиру и спровођењу контроле финансирања политичких активности и субјеката

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља предвиђена једна мера. У питању је **мера 3.1.1.1.** која се односи на јачање капацитета ДРИ за ефикасно спровођење ревизије парламентарних политичких странака, и, стога, обухвата измене систематизације и запошљавање новог кадра, израду и спровођење плана и програма обуке запослених на ову тему, као и набавку опреме и иницирање поступка обезбеђивања потребног простора за рад. Другом активношћу је предвиђено да ДРИ направи и континуирано спроводи план и програм обуке запослених у складу са препорукама анализе потреба. Ревидираним акционим планом није прецизирано да ли са обукама треба почети већ у 2016. години или сачекати измене систематизације и запошљавање новог кадра, које су првом активношћу планиране за други квартал 2017. године. Због тога није јасно да ли је активност израде и спровођења плана и програма обуке неопходно оцењивати у овој години. С једне стране, ДРИ већ ради на ревизији политичких странака и на њеној интернет страници доступно је неколико извештаја о томе

из децембра 2016. године.¹³ С друге стране, оправдана је претпоставка да се ова активност оцењује тек у 2017. години, када ДРИ буде запослила нови кадар, који ће бити ангажован у склопу мере јачања капацитета ове институције за ефикасно спровођење ревизије парламентарних политичких странака. Уз то, ДРИ је требало да, у складу са АП 23 (*активност 2.2.2.2.*), кроз измене и допуне Закона о финансирању политичких активности,¹⁴ до краја 2016. године добије обавезу да програмом ревизије обухвати ревизију парламентарних политичких странака на републичком нивоу, што значи да би се ова новина свакако примењивала тек од 2017. године. Исте измене Закона биле су предвиђене Акционим планом усвојеним 2013. године, па је претпоставка да је аутор документа сматрао да јачање капацитета ДРИ за вршење нове надлежности треба да уследи након што она постане обавезна за ову институцију. Такође, ДРИ је у свом извештају о спровођењу Стратегије, за ову активност навела да је припрема плана и програма обуке у току,¹⁵ па је вероватно да и одговорни субјект на сличан начин тумачи рок предвиђен за ову активност. Због свега наведеног, Агенција је закључила да ова активност доспева тек у 2017. години и у овој години неће оцењивати њену испуњеност.

У оквиру ове мере помиње се нова анализа потреба с којом треба да буду усклађени и нова систематизација, обуке, набавка опреме и обезбеђивање простора. У напомени уз прву активност наводи се да је претходна анализа потреба израђена у марту 2014. године, због чега је јасно да је неопходно урадити нову анализу. Иако засебна активност израде нове анализе није предвиђена Ревидираним акционим планом, скрећемо пажњу ДРИ да ова обавеза несумњиво произлази из тога како је активност 1 и напомена уз њу дефинисана.

Циљ 3.1.2. Отклоњени недостаци у правном оквиру и ојачани капацитети у области превенције сукоба интереса, контроле имовине и прихода јавних функционера

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено пет мера.

Мере 3.1.2.1, 3.1.2.2. и 3.1.2.4. нису доспеле за реализацију до краја 2016. године, с обзиром на то да је рок за прву меру условљен успостављањем система ЈИПБ (који АП 23 предвиђа за крај 2018. године (*активност 2.2.10.9.*)), док су рокови за друге две мере условљени почетком примене новог Закона о Агенцији за борбу против корупције, који још увек није усвојен.

¹³ Видети: <http://www.dri.rs/revizije/izvestaji-o-reviziji.136.html>.

¹⁴ „Службени гласник РС“, бр. 43/11 и 123/14. Ове измене и допуне Закона о финансирању политичких активности још увек нису усвојене.

¹⁵ ДРИ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

Мера 3.1.2.3.а. Успоставити проактивни приступ у контроли извештаја о имовини и приходима функционера

Другом активношћу је предвиђено да **Агенција континуирано** покреће нове поступке контроле благовремености подношења извештаја о имовини и приходима функционера на основу индиција и података прикупљених у поступцима контроле других извештаја, другим поступцима које води Агенција, као и из других извора (медија, информација добијених од других органа, правних и физичких лица које нису достављене како би се покренуо поступак пред Агенцијом и сл.).

Индикатор: Број нових поступака контроле благовремености извештаја, покренутих на начин описан у садржају активности, повећан у односу на претходну годину

Активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период.

Трећом активношћу је предвиђено да **Агенција континуирано** покреће нове поступке контроле тачности и потпуности података из извештаја о имовини и приходима функционера на основу индиција и података прикупљених у поступцима контроле других извештаја, другим поступцима које води Агенција, као и из других извора (медија, информација добијених од других органа, правних и физичких лица које нису достављене како би се покренуо поступак пред Агенцијом и сл.).

Индикатор: Број поступака контроле тачности и потпуности података из извештаја, покренутих на начин описан у садржају активности, повећан у односу на претходну годину

Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.

* Прва активност није доспела за реализацију до краја 2016. године.

Агенција је у току 2016. године, на начин описан у садржају активности, покренула поступке претходне провере благовремености достављања обавештења о ступању, односно престанку функције, као и благовремености достављања извештаја о имовини и приходима функционера, те се у 268 случајева обратила органима јавне власти ради провере напред наведених података за преко 2.400 функционера. Након извршених провера, у 206 случајева је покренут поступак за утврђивање повреде одредаба Закона о Агенцији, док је у 2015. години тај број износио 520.

Главни циљ Агенције у току 2016. године био је да се што већи број функционера, на свим нивоима власти, упозна са одредбама Закона о Агенцији. У складу са тим, урађена је анализа података из Регистра функционера, на основу које је током 2016. године одржано 27 обука о контроли имовине и прихода функционера у 26 општина и градова Србије. Одржавањем семинара постојећи кадровски капацитети усмерени су на проактивно деловање у непосредном контакту са самим функционерима, што је довело до мањег броја кршења одредаба Закона о Агенцији, а што се и огледа у мањем броју покренутих поступака у односу на 2015. годину.

У 2015. години број покренутих поступака контроле, у којима се проверава тачност, потпуност и благовременост података из извештаја износио је 277, док је током 2016. године тај број износио 340. Поред тога што је број контрола повећан, мере и активности које се већ предузимају у циљу повећања броја контрола односе се на: (1) умрежавање државних органа

у смислу електронске размене података; (2) захтеве за унапређења и усавршавање апликације, односно софтвера који ће према задатим параметрима, на пример, системом аларма указивати на евентуална неслагања; и (3) свеобухватне анализе са циљем израде индикатора који ће служити као основа планираних контрола.

С обзиром на то да су за ефикасан и квалитетан рад од највећег значаја људски ресурси, Агенција планира да у току 2017. године повећа број запослених, настави са континуираним усавршавањем запослених и стицањем нових знања, а имајући у виду да контрола подразумева познавање великог броја разноврсних прописа.

Мера 3.1.2.3.6. Успоставити проактиван приступ у области спречавања и решавања сукоба интереса функционера

Другом активношћу је предвиђено да **Агенција континуирано** покреће нове поступке за утврђивање неспојивости јавних функција на основу индиција и података прикупљених у другим поступцима за утврђивање неспојивости јавних функција, другим поступцима које води Агенција, као и из других извора (медија, информација добијених од других органа, правних и физичких лица које нису достављене како би се покренуо поступак пред Агенцијом и сл.).

Индикатор: Број поступака за утврђивање неспојивости јавних функција, покренутих на начин описан у садржају активности, повећан у односу на претходну годину

Активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период.

Трећом активношћу је предвиђено да **Агенција континуирано** покреће нове поступке за утврђивање и санкционисање сукоба интереса функционера на основу индиција и података прикупљених у другим поступцима за утврђивање и санкционисање сукоба интереса функционера, другим поступцима које води Агенција, као и из других извора (медија, информација добијених од других органа, правних и физичких лица које нису достављене како би се покренуо поступак).

Индикатор: Број поступака за утврђивање и санкционисање сукоба интереса функционера, покренутих на начин описан у садржају активности, повећан у односу на претходну годину

Активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период.

* Прва активност није доспела за реализацију до краја 2016. године.

У току 2016. године због сумње на повреду одредаба члана 28. Закона о Агенцији, против функционера који другу јавну функцију или више јавних функција врше без сагласности Агенције, покренуто је 120 поступака, мање у односу на 2015. годину, када су покренута 153 поступка.¹⁶

Због сумње на повреду одредаба чланова 27. и 32. Закона о Агенцији, у ситуацијама које представљају сукоб интереса, у 2016. години је покренуто 38 поступака, што је такође мање у односу на 2015. годину, када су покренута 63 поступка.

¹⁶ Због сумње на постојање повреде одредаба члана 28. Закона о Агенцији за борбу против корупције поступци се покрећу против функционера који другу јавну функцију, односно више јавних функција, врше без сагласности Агенције, при чему оне могу, али не морају бити и неспојиве. Због тога је исправније уместо израза „поступци за утврђивање неспојивости јавних функција“, користити израз „поступци за утврђивање недозвољене кумулације јавних функција“.

Разлози за мањи број покренutih поступака у односу на 2015. годину су:

- ✓ повећање броја захтева за давање сагласности (за вршење друге јавне функције, односно другог посла или делатности, за чланство у органима удружења, за заснивање радног односа или пословне сарадње након престанка јавне функције – пантофлажа), којих је било 800, односно дупло више него у 2015. години, када је примљено 398 захтева;
- ✓ повећање броја пријава, којих је у 2016. години примљено 337, више него у 2015. години, када је примљено 287 пријава; и
- ✓ ограничени људски капацитети у Сектору за решавање о сукобу интереса.

Рокови за поступање по наведеним захтевима, прописани Законом о Агенцији, врло су кратки, па је повећано ангажовање запослених у Сектору у одлучивању по овим захтевима довело до тога да у погледу поступања по службеној дужности не буду остварени планирани резултати. Због тога је у наредном периоду неопходно запошљавање новог кадра у овом сектору Агенције.

Циљ 3.1.3. Усвојен и примењен делотворан законски оквир којим се регулише лобирање и учешће јавности у поступку доношења прописа

Ревидираним акционим планом за испуњење овог циља предвиђене су три мере.

Мера 3.1.3.1. Успоставити механизме којима би се заинтересованим странама и јавности омогућило учешће у поступку доношења прописа на свим нивоима власти

Првом активношћу је предвиђено да **Министарство државне управе и локалне самоуправе¹⁷ и Влада до 30. септембра 2016. године** израде и доставе Народној скупштини предлоге закона о изменама и допунама закона, на основу извршене анализе.

Индикатор: Предлози закона о изменама и допунама закона, који по својој садржини одговарају препорукама анализе и Резолуцији о законодавној политици Народне скупштине, поднети Народној скупштини

Средство верификације: Образложење из нацрта/предлога закона које садржи објашњење о томе на који начин су унете препоруке из анализе, као и из Резолуције о законодавној политици Народне скупштине

Активност није реализована у складу с индикатором у делу који се односи на Министарство државне управе и локалне самоуправе.

Активност није реализована у складу с индикатором у делу који се односи на Владу, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

Другом активношћу је предвиђено да **Народна скупштина до 31. децембра 2016. године** усвоји законе о изменама и допунама закона.

Индикатор: Усвојени закони о изменама и допунама закона који по својој садржини одговарају препорукама Резолуције о законодавној политици Народне скупштине

Активност није реализована у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

* Трећа, четврта и пета активност нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

¹⁷ ДРИ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

У извештају Министарства државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС) о Стратегији наводи се да је реализација ове мере у току. Наиме, припремљен је Нацрт закона о измени Закона о државној управи о коме је спроведена и јавна расправа, а Нацрт је достављен органима државне управе на мишљење. Извештај наводи да је реализација активности одложена у циљу спровођења ширег консултативног процеса, с обзиром на чињеницу да примена закона, осим органа државне управе, обухвата и све друштвене субјекте који могу бити заинтересовани за садржину закона и других инструмената јавних политика које надлежни органи намеравају да припреме. МДУЛС очекује да наведена активност буде реализована у фебруару 2017. године.¹⁸

Агенција је о Нацрту закона о измени Закона о државној управи крајем децембра 2016. године израдила мишљење о ризицима корупције. У мишљењу је констатовала да овај текст садржи значајне новине, као што је увођење обавезе министарстава и посебних организација да припреме и ставе на увид јавности полазне основе за израду закона, у тренутку почетка рада на припреми закона, као и сваки нацрт закона, са пратећим образложењем, најкасније у тренутку достављања другим органима у поступку прибављања мишљења. Међутим, Нацртом закона није прописана обавеза спровођења јавне расправе приликом припреме свих закона, већ, као што је и сада случај, само оних закона којима се битно мења правни режим у једној области, односно уређују питања која посебно занимају јавност.

С обзиром на то да критеријуми за утврђивање када је обавезно спровести јавну расправу приликом припреме закона нису довољно јасно одређени у Закону о државној управи и Пословнику Владе, односно да су подложни различитим тумачењима у пракси, јасно је да је ова питања неопходно детаљно уредити изменама и допунама поменутих прописа. Имајући у виду наведено, измене Закона о државној управи и Пословника Владе у области јавних расправа предвиђене су стратешким документима у области борбе против корупције (Ревидираним акционим планом и АП 23), као и Акционим планом за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за 2016. и 2017. годину.

На неопходност измене прописа којима се уређује спровођење јавних расправа указано је и у извештајима релевантних међународних организација. Наиме, према оцени Европске комисије из Извештаја о напретку Србије за 2015. годину, јавне расправе би требало да обухватају ширу јавност и да буду организоване у реалнијим временским оквирима, како би све заинтересоване стране могле да дају свој квалитативан допринос. Ово је нарочито нужно код нацрта закона с великим економским и друштвеним утицајем. Додатно, у Извештају о напретку Србије за 2016. годину наведено је да је инклузивност, транспарентност и квалитет израде прописа и ефикасног надзора извршне власти потребно додатно побољшати.¹⁹ Сличне оцене изнете су и у извештају који је Група држава Савета Европе за борбу против корупције (*GRECO*) усвојила у јуну 2015. године, у оквиру четвртог круга евалуације чија тема је била „Спречавање корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце“. Наиме, у процесу евалуације указано је на то да критеријуми за обавезне јавне расправе утврђене Пословником Владе, означени формулацијама „битне промене“ или „питање које посебно занима јавност“, нису јасни и да се правила о јавној расправи у пракси често игноришу, чак и у случају очигледно значајних законских промена (на пример, да се таква расправа уопште не води или да се информације о исходу не објављују). *GRECO* је формулисао препоруке за додатно унапређење транспарентности

¹⁸ МДУЛС, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

¹⁹ Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2016. годину*, стр. 7-8.

законодавног процеса, међу којима су оне које се односе на даље развијање правила о јавним расправама и јавним слушањима и обезбеђење њихове примене у пракси, као и оне које се односе на то да се хитни поступак примењује као изузетак, а не као правило.²⁰

Агенција сматра да је Нацртом закона неопходно јасно предвидети као правило да ће се јавне расправе спроводити у процесу припреме свих нацрта закона, а не само оних којима се битно мења правни режим у једној области, односно уређују питања која посебно занимају јавност. Додатно, одредбама Нацрта закона потребно је утврдити обавезу спровођења јавне расправе и поводом полазних основа за израду закона, као и након утврђивања текста нацрта, те предвидети да текст нацрта закона упућен на јавну расправу може бити мењан првенствено на основу прихваћених примедби и сугестија изнетих током јавне расправе.²¹

У извештају ЕК о напретку Србије за 2016. годину такође се наводи да државна управа треба да додатно ојача своје капацитете за развој инклузивних и утемељених политика и законодавства. Извештај констатује да се јавне и међуресорне консултације о предлозима често спроводе формалистички и у сувише касној фази процеса, због чега заинтересоване стране нису у могућности да обезбеде квалитетан допринос. Извештај додаје да ни доносиоци одлука нису систематски информисани о исходу јавних консултација.²²

МДУЈС у извештају о Стратегији даље наводи да је Нацртом закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи предвиђено да ће јединице локалне самоуправе својим статутима уредити питање спровођења обавезног поступка јавне расправе приликом припреме одређених општих аката, као што су статут, буџет, стратешки планови развоја, утврђивање стопе изворних прихода, просторни и урбанистички планови, као и други општи акти на основу предлога квалификованог броја грађана или захтева једне трећине одборника. За неке од ових аката, на пример, статут и буџет, и у важећем Закону о локалној самоуправи предвиђена је обавеза спровођења јавне расправе. Ова обавеза је прописана и посебним, односно секторским законима у појединим областима у којима јединице локалне самоуправе имају надлежности.

Нацрт закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи се, у складу са достављеним примедбама, предлозима и сугестијама са спроведене јавне расправе, још увек финализује. Усвајање овог закона очекује се почетком првог квартала 2017. године. До одлагања је дошло због немогућности да се обезбеди да се Предлог закона нађе на дневном реду Народне скупштине до краја 2016. године, услед превеликог броја закона који су од раније у скупштинској процедури.²³

Из извештаја Владе о Стратегији произлази да активност није реализована због тога што предлагач још увек није доставио нацрте закона у владину процедуру. Одбор за правни систем и државне органе је, 16. новембра 2016. године, усвојио Предлог закључка о спровођењу јавне расправе о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи, одржане у периоду од 18. новембра до 8. децембра 2016. године, а затим, 6. децембра 2016. године,

²⁰ GRECO, Четврти круг евалуације, *Спречавање корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце*, Извештај о евалуацији – Србија, јун 2015. године, стр. 13-15, доступно на: <http://www.acas.rs/greco-група-држава-за-борбу-против-корупци/>.

²¹ Агенција за борбу против корупције, *Мишљење о Нацрту закона о измени Закона о државној управи*, 29. децембар 2016. године, доступно на <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Misljenje-o-Nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-Zakona-o-drzavnoj-upravi-final.pdf>.

²² Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2016. годину*, стр. 11.

²³ МДУЈС, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

усвојио Предлог закључка о спровођењу јавне расправе о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о државној управи, одржане у периоду од 7. до 27. децембра 2016. године.²⁴

У извештају Народне скупштине о Стратегији наводи се да реализација ове активности није започета због тога што предлози закона нису поднети Народној скупштини од стране овлашћених предлагача.²⁵

Мера 3.1.3.2. Усвојити закон којим се уређује лобирање и приступ јавности свим информацијама о лобирању у органима јавне власти

Првом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове трговине до 31. децембра 2016. године** изради Нацрт закона и достави га Влади.

Уз активност је наведена напомена да у радној групи треба да учествују представници министарства надлежног за послове државне управе и Агенције.

Индикатор: Нацрт закона којим се уређује лобирање и приступ јавности свим информацијама о лобирању у органима јавне власти достављен Влади

Средство верификације: Образложење из Нацрта закона које садржи објашњење на који начин је омогућен приступ јавности свим информацијама о лобирању у органима јавне власти

Активност није реализована у складу с индикатором.

* Друга и трећа активност нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

Радна група за израду Нацрта закона о лобирању формирана је у марту 2013. године у оквиру тадашњег Министарства спољне и унутрашње трговине и телекомуникација. У радној групи били су представници Министарства, Генералног секретаријата Владе, Правног факултета Универзитета у Београду, Друштва лобиста Србије, Министарства правде и Агенције за борбу против корупције. Затим је припремљена радна верзија предлога Закона о лобирању/Закона о заштити јавног интереса од недопуштене трговине утицајем, а на основу предлога који је израдило Друштво лобиста Србије. Предлогом је, како у свом извештају о Стратегији наводи Министарство трговине, туризма и телекомуникација, поред обавезног и јавног регистра лобиста, предвиђен и велики број механизма за побољшање транспарентности и обезбеђења да лобирање испуни високе професионалне и етичке стандарде.

Међутим, у другој половини 2016. године, у оквиру сарадње између Сектора за нормативне, управне и послове европских интеграција Министарства и Министарства правде, договорено је да Министарство правде у наредном периоду преузме ову обавезу и припреми Нацрт закона којим се уређује лобирање, с обзиром на то да су основни циљ и жељени ефекти доношења овог закона усмерени на сузбијање корупције, за шта је, у складу са Законом о министарствима²⁶ надлежно Министарство правде. Министарство трговине, туризма и телекомуникација у извештају наводи да ће Министарство правде обавестити Агенцију о овој измени.²⁷

²⁴ Влада Републике Србије, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

²⁵ Народна скупштина, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

²⁶ „Службени гласник РС“, бр. 44/14, 14/15, 54/15 и 96/15 – др. закон.

²⁷ Министарство трговине, туризма и телекомуникација, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

Министарство правде до краја фебруара 2017. године није Агенцији доставило свој извештај о спровођењу Стратегије.

Мера 3.1.3.3. није доспела за реализацију до краја 2016. године.

Циљ 3.1.4. Утврђени јасни критеријуми за предлагање, избор и разрешење, као и вредновање резултата рада директора јавних предузећа

Ревидираним акционим планом је предвиђено да се мере и активности из овог циља бришу јер су реализоване. Једина мера која је била предвиђена у оквиру овог циља предвиђала је измене Закона о јавним предузећима тако да се утврде јасни и објективни критеријуми за избор, разрешење и начин вредновања рада директора на свим нивоима власти, као и да се уведу механизми одговорности за доследно спровођење ових критеријума.

У извештају Министарства привреде за други квартал 2016. године наведено је да су новим Законом о јавним предузећима из фебруара 2016. године прецизирани неопходни услови за избор и разрешење директора, а пошто је Законом прописано да ће се мерила за именовање директора јавних предузећа, утврдити подзаконским актом, припремљен је и Предлог уредбе о мерилима за именовање директора јавних предузећа. Затим је наведено да се очекује да ће Влада ускоро донети ову уредбу.²⁸

У мишљењу Агенције о Нацрту ревидираног акционог плана из марта 2016. године, наведено је да Законом о јавним предузећима, усвојеним у фебруару 2016. године, нису у потпуности испуњене инструкције из ове мере. Наиме, иако мера предвиђа да сам закон мора садржати јасне и објективне критеријуме за избор, разрешење и начин вредновања рада директора јавних предузећа и механизма одговорности за доследно спровођење ових критеријума, Законом је предвиђено да се оцењивање стручне оспособљености, знања и вештина у изборном поступку кандидата врши према мерилима за именовање директора јавног предузећа, које прописује Влада, односно да ће ова мерила бити прописана подзаконским актом.²⁹ Управо из ових разлога, у извештају о Стратегији за 2015. годину, Агенција је за ову меру дала оцену да није реализована на начин предвиђен Акционим планом, због чега њено брисање у процесу ревизије Акционог плана није оправдано.

У Стратегији је у вези с овим циљем било наведено да су Законом о јавним предузећима из 2012. године смањени одређени ризици корупције, али да, иако су прописани услови за избор директора, нису утврђени и јасни критеријуми на основу којих надлежно министарство предлаже кандидата комисији и на основу којих комисија врши коначну селекцију кандидата који испуњавају све прописане услове. Због тога, према тексту Стратегије, избор, разрешење и начин вредновања рада директора и даље представљају ризичне процесе са становишта злоупотреба и настанка корупције. У самом Акционом плану из 2013. године за измене Закона о јавним предузећима био је предвиђен дугачак рок (28 месеци – јануар 2016. године), а образложење је било да ће се ефекти на корупцију боље сагледати након одређеног периода примене Закона из 2012. године, као и да је дужи рок остављен како би се размотрила и унела искуства из његове примене. Ипак, иако је усвојен уз мало одступање од постављеног

²⁸ Министарство привреде, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јул 2016.

²⁹ Детаљније о томе због чега према мишљењу Агенције нови Закон о јавним предузећима не испуњава инструкције из ове мере видети: Агенција за борбу против корупције, *Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о јавним предузећима*, 5. фебруар 2016. године, доступно на <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2016/02/Misljenje-o-Nacrtu-zakona-o-javnim-preduzecima-final-.pdf>.

рока, поједине одредбе новог Закона остају недовољно прецизне, а не постоје ни подаци о томе да ли је ова напомена испуњена, односно да ли су приликом доношења новог закона била размотрена и у њега унета искуства произашла из примене Закона.

С друге стране, АП 23 предвиђа ублажену форму ове мере тако што налаже да министарство надлежно за послове привреде, уз учешће организација цивилног друштва, изради „критеријуме за објективан и транспарентан избор директора, извршних и надзорних одбора јавних предузећа“ (*активност 2.2.9.3.*) до краја четвртог квартала 2016. године. Поред тога што је обавеза ублажена, АП 23 не прецизира у којој форми треба изградити ове критеријуме.

Циљ 3.1.5. Усвојени покрајински и локални акциони планови за борбу против корупције чије спровођење надзиру стална радна тела покрајинских, односно локалних скупштина

Ревидираним акционим планом за испуњење овог циља предвиђене су три мере, од којих је за прве две (**мере 3.1.5.1.а.** и **3.1.5.1.б.**) рок условљен истеком рока за усвајање локалних планова за борбу против корупције у складу са АП 23 (други квартал 2017. године – *активност 2.2.10.37.*). За активности у оквиру **мере 3.1.5.2.** рокови, такође, нису доспели до краја 2016. године.

3.2. ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ

У оквиру друге области Стратегије – Јавне финансије – формулисано је десет циљева, за чије испуњење су предвиђене 23 мере и 45 активности, од којих је поступање испитано за 22 активности. Према оцени Агенције, од 22 испитане активности:

- 9 активности је реализовано у складу с индикатором и то на начин предвиђен Ревидираним акционим планом. Само једна реализована активност је једнократна док су све остале трајне природе;
- 3 активности нису реализоване у складу с индикатором;
- за 10 активности Агенција није у могућности да оцени реализацију.

Ова област Стратегије подељена је на три подобласти: јавни приходи, јавни расходи и јавна интерна финансијска контрола, екстерна ревизија и заштита финансијских интереса Европске уније.

3.2.1. Јавни приходи

У оквиру ове подобласти формулисана су четири циља:

1. систем е-Порези у потпуности је развијен и подаци се редовно ажурирају (**циљ 3.2.1.1.**);
2. успостављен правни и институционални оквир за спровођење система јединственог идентификационог пореског броја за физичка и правна лица (**циљ 3.2.1.2.**);
3. идентификовани и отклоњени сви недостаци у правном оквиру царинског система који погодују корупцији (**циљ 3.2.1.3.**);
4. успостављена ефикасна контрола примене царинских прописа (**циљ 3.2.1.4.**).

Поступање по Стратегији и Ревидираном акционом плану

Циљ 3.2.1.1. Систем е-Порези у потпуности је развијен и подаци се редовно ажурирају

Ревидираним акционим планом је за остварење овог циља предвиђена једна мера.

Мера 3.2.1.1.1. Обезбедити редовно уношење и ажурирање података из система е-Порези

Једином активношћу у оквиру мере предвиђено је да **Пореска управа континуирано** спроводи редовну контролу ажурирања података, функционисања система и отклањања евентуалних техничких недостатака.

Индикатор: Број контрола исправности и тачности система е-Порези; Извештаји о спроведеним контролама

Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.

У извештајима Пореске управе о Стратегији наведено је у којим областима су поднете пореске пријаве у одређеним извештајним периодима, а у извештају за други квартал наведен је и број поднетих пријава у свакој области. Портал „е-Порези“ омогућава предају електронски потписаних образаца пореских пријава, праћење статуса послатих образаца и увид у пореску картицу пореског обвезника, а све у циљу омогућавања пореским обвезницима да брже и једноставније испуњавају своје пореске обавезе. Сви подаци из електронски поднетих пореских пријава преко портала „е-Порези“ свакодневно се евидентирају у пореском рачуноводству.

Пореска управа континуирано спроводи активности редовне контроле ажурирања података, функционисања система и отклањања евентуалних техничких недостатака. Контрола и отклањање евентуалних техничких недостатака су у надлежности Сектора за информационе и комуникационе технологије. Тестирање и праћење система спроводи се на дневном нивоу у току кога се обави велики број трансакција с обзиром на динамичност система.³⁰

У свом извештају о Стратегији за 2015. годину, Пореска управа је навела да због великог броја обрађених захтева за отклањање уочених неправилности и недостатака није могуће, у складу с индикатором, доставити њихов број, као ни копије извештаја о спроведеним контролама, сем уколико се прецизније не дефинише форма, ниво детаља и садржај тражених извештаја.

Због тога је у мишљењу на Нацрт ревидираног акционог плана из марта 2016. године Агенција навела да се може очекивати да, уколико индикатор остане формулисан на исти начин, неће бити могућа оцена испуњености активности ни у наредним извештајним циклусима.

Упркос препоруци из извештаја за 2015. годину и сугестији из мишљења на Нацрт ревидираног акционог плана, индикатор је остао идентично формулисан. Како због неадекватно формулисаног индикатора одговорни субјект не би био лоше оцењен, а имајући у виду да његови извештаји јасно показују да се активност реализује, Агенција оцењује да је ова ак-

³⁰ Пореска управа, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јул 2016, новембар 2016, фебруар 2017.

тивност реализована у складу с индикатором за извештајни период и то на начин предвиђен Ревидираним акционим планом. Такође, Агенција поново препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да овај индикатор измени тако да омогући одговорном субјекту да докаже да активност реализује и Агенцији да правилно оцени испуњеност активности.

Циљ 3.2.1.2. Успостављен правни и институционални оквир за спровођење система јединственог идентификационог пореског броја за физичка и правна лица

У оквиру **циља 3.2.1.2.** рокови за све активности су условљени почетком примене закона којим се регулише ЈИПБ, односно успостављањем система којим се регулише ЈИПБ, а који АП 23 предвиђа за крај 2018. године (*активност 2.2.10.9.*). Поводом овог циља у Стратегији су наведени идентификовани проблеми, за које се разлози виде у томе што не постоји ЈИПБ систем. Агенција је у извештају о Стратегији за 2015. годину констатовала да није дошла до података о томе да ли се неке активности предузимају како би се овај циљ реализовао. АП 23 је рок за успостављање система ЈИПБ померио прво на четврти квартал 2016. године, а затим, у својој финалној верзији, на четврти квартал 2018. године. Агенција је закључила да поводом увођења оваквог система вероватно не постоји сагласност, с обзиром на чињеницу да нема доступних података о томе да ли је урађена нека анализа, да ли се ово питање уопште разматра, као и с обзиром на одлагање које предвиђа АП 23. Због свега наведеног, Агенција је препоручила да се покрене јавна расправа о увођењу система ЈИПБ, као и да се подаци о таквој расправи учине јавним.

У погледу **циља 3.2.1.3.** и **3.2.1.4.** у Ревидираном акционом плану је наведено да се све мере бришу и убудуће прате кроз АП 23, сем једне активности која је реализована, и једне мере која је брисана без образложења,³¹ што значи да су све мере уперене на борбу против корупције у царинском систему пребачене у систем АП 23.

3.2.2. Јавни расходи

У оквиру ове подобласти формулисана су три циља:

1. унапређено учешће јавности у праћењу трошења буџетских средстава (**циљ 3.2.2.1.**);
2. доследна примена Закона о јавним набавкама и успостављена евиденција о поступању надлежних органа поводом неправилности утврђених у њиховим извештајима (**циљ 3.2.2.2.**);
3. унапређена сарадња и координација активности на сузбијању корупције између релевантних институција, на свим нивоима власти (**циљ 3.2.2.3.**).

³¹ У питању је **мера 3.2.1.4.1.** која предвиђа повећање активности ради повећања информисаности грађана о начинима пријављивања корупције у Управи царина, односно наставак спровођења програма и кампање ради информисања грађана о начинима пријављивања корупције у Управи царина. Иначе, Агенција ни у једном од извештаја није била у могућности да оцени испуњеност ове активности, због лоше формулисаног индикатора и зато је дала препоруку да се он измени. Аутор Ревидираног акционог плана је на крају одлучио да ову меру обрише, без пратећег образложења.

Поступање по Стратегији и Ревидираном акционом плану

Циљ 3.2.2.1. Унапређено учешће јавности у праћењу трошења буџетских средстава

Ревидираним акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене три мере.

Мера 3.2.2.1.1. Објављивати годишње извештаје о раду буџетске инспекције који се подносе Народној скупштини

Једином активношћу у оквиру мере предвиђено је да **Министарство финансија годишње објављује годишњи извештај на веб-презентацији.**

Индикатор: Извештај о раду буџетске инспекције објављен на интернет страни министарства надлежног за послове финансија

**Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период.
Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.**

Одељење за буџетску инспекцију почетком текуће године доставља министру надлежном за послове финансија, извештај о свом раду за претходну годину. Министар овај извештај доставља Влади, која га подноси Народној скупштини до 31. марта текуће године, за претходну буџетску годину (члан 91. став 3. Закона о буџетском систему). Годишњи извештај о раду буџетске инспекције објављује се на интернет страници Министарства финансија (МФ).³²

Активности у оквиру преостале две мере (3.2.2.1.2. и 3.2.2.1.3.) нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

Циљ 3.2.2.2. Доследна примена Закона о јавним набавкама и успостављена евиденција о поступању надлежних органа поводом неправилности утврђених у њиховим извештајима

Ревидираним акционим планом је за остварење овог циља предвиђено пет мера.

Мера 3.2.2.2.1. Успоставити евиденцију о поступању надлежних органа поводом неправилности утврђених у извештајима контролних и регулаторних тела

Једином активношћу је предвиђено да **Министарство финансија изради и континуирано ажурира евиденцију о поступању надлежних органа поводом неправилности утврђених у извештајима контролних и регулаторних тела.**

Индикатор: Достављен извештај о успостављању евиденције с напоменом о временским интервалима у којима се врши њено ажурирање

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

У извештају МФ о Стратегији наводи се да се ова мера континуирано реализује тако што Одељење за буџетску инспекцију води евиденцију о поступању поводом неправилности утврђених у контроли свих корисника јавних средстава, па између осталог и о неправ-

³² Министарство финансија, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017. Видети: http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2016/Izvestaj%20o%20radu%20B_I_%20za%202015_.pdf.

вилности утврђених код контролних и регулаторних тела.³³ Ипак, извештај МФ не наводи да ли је успостављена и евиденција о поступању надлежних органа поводом неправилности утврђених у извештајима контролних и регулаторних тела.

Мера 3.2.2.2.2. Увести електронске набавке како би се смањио утицај људског фактора

Првом активношћу је предвиђено да **Управа за јавне набавке до 30. септембра 2016. године** спроведе анализу оптималног законског, институционалног и техничког модела е-набавки који је прикладан за примену у Републици Србији.

Уз активност је наведена напомена да су нове активности одређене Стратегијом развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2018, такође спровођење поменутих активности и утврђени рокови су дефинисани и Преговарачком позицијом за Поглавље 5 – јавне набавке.

Индикатор: Достављен извештај о спроведеној анализи

Активност није реализована у складу с индикатором.

* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2016. године.

У извештају Управе за јавне набавке (УЈН) о Стратегији је наведено да се ова активност спроводи уз подршку експерата Светске банке, а да је анализа тренутно у фази превођења. До кашњења у реализацији је дошло због одложеног почетка пројекта чијим средствима се активност финансира.³⁴

Мера 3.2.2.2.3. Ојачати капацитете Управе за јавне набавке имајући у виду нове надлежности утврђене Законом о јавним набавкама

Другом активношћу је предвиђено да **Управа за јавне набавке континуирано** спроводи план и програм обуке запослених.

Индикатор: Достављен извештај о спроведеном плану и програму обуке

Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.

*За прву и трећу активност које предвиђају да УЈН почев од другог квартала 2016. године запосли стручне кадрове и набави опрему у складу с препорукама анализе потреба, предвиђени су индикатори „број и структура запосленог кадра одговара анализи потреба“ и „опрема набављена у складу са анализом потреба; достављен извештај о набављеној опреми“. С обзиром на то да су рокови одређени тако да имплицирају трајну активност, док би индикатори могли да се примене у случају да су у питању једнократне активности, Агенција неће оцењивати испуњеност ових активности у овом извештају и препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да на одговарајући начин измени или рок или индикатор. Такође, у извештају УЈН се за трећу активност наводи да није реализована због тога што је директно повезана са првом активношћу у оквиру ове мере, која се односи на запошљавање стручних кадрова у складу са анализом потреба, па ће се њеној реализацији приступити по завршетку наведене активности.³⁵

³³ Министарство финансија, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

³⁴ УЈН, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, новембар 2016, фебруар 2017.

³⁵ УЈН, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, новембар 2016, фебруар 2017.

У извештају УЈН о Стратегији наводи се да је ова активност реализована, а као докази за то приложена су два документа: план јачања капацитета и извештај о спровођењу плана.³⁶

Мера 3.2.2.2.4. Спровојити коначне одлуке Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки

Једином активношћу је предвиђено да **Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки континуирано** прати спровођење својих одлука.

Индикатор: Достављен извештај о раду Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки који садржи податке о праћењу спровођења одлука

Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (КЈН) у извештају о Стратегији наводи да од наручилаца, у предметима у којима је, након поступка пред њом, поступак јавне набавке поништен у целини или делимично, континуирано захтева достављање детаљног извештаја и комплетне документације у вези са поступањем по налозима из њених одлука. Током 2016. године, КЈН је, на осам седница већа, размотрила укупно 875 оваквих предмета, а поводом својих одлука донетих на основу Закона о јавним набавкама из 2008.³⁷ и Закона о јавним набавкама из 2012. године.³⁸ На основу достављених извештаја и документације утврђено је да 11 наручилаца није поступило у складу с налозима из одлука КЈН донетих на основу Закона о јавним набавкама из 2012. године, па су формиран предмети за изрицање новчане казне. Такође, 31 наручилац није доставио захтеван извештај и документацију, па су и у овим случајевима формиран предмети за изрицање новчане казне.³⁹

Наведени подаци односе се на 2016. годину, а извештај о раду КЈН за ову годину још увек није израђен и доступан, с обзиром на то да се он подноси Народној скупштини до 31. марта текуће године за претходну годину. Због тога, Агенција није у могућности да примени индикатор активности у односу на податке за 2016. годину. С друге стране, на интернет страници КЈН последњи доступан извештај о раду је полугодишњи извештај за период од 1. јула до 31. децембра 2014. године, који обухвата и податке о резултатима праћења поступања по одлукама КЈН. У питању су следећи делови извештаја: „Контроле које је Републичка комисија извршила код наручиоца“ и „Наручиоци који нису поштовали упутства Републичке комисије и нису отклонили неправилности“. Ова два поглавља су обавезни делови извештаја о раду КЈН у складу са чланом 147. став. 2. тачке 4. и 5. Закона о јавним набавкама,⁴⁰ тако да је претпоставка да и сваки накнадни извештај садржи ове податке. Извештаји о раду КЈН за

³⁶ УЈН, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

³⁷ „Службени гласник РС“ бр. 116/08.

³⁸ „Службени гласник РС“ бр. 124/12, 14/15 и 68/15.

³⁹ Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

⁴⁰ „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15.

2015. и 2016. годину још увек нису доступни на њеној интернет страници, због тога што их Народна скупштина још увек није усвојила, односно још увек нису званични.⁴¹

У сваком случају, показује се да овако формулисан индикатор, који се појављује на још неким местима у Ревидираном акционом плану није адекватан, с обзиром на чињеницу да сви органи јавне власти своје извештаје о раду подносе и објављују након истека рока за достављање извештаја о Стратегији Агенцији, па углавном не постоји могућност да се овај индикатор примени за годину за коју се врши извештавање. Дакле, иако одговорни субјект достави податке који се односе на извештајни период, последњи доступан извештај из индикатора увек се односи на годину која претходи извештајном периоду. Због тога Агенција није у могућности да на правилан начин примени индикатор, иако је из извештаја одговорног субјекта видљиво да се активност реализује.

У овом случају, из горе наведених разлога, Агенција оцењује да је активност реализована у складу с индикатором за извештајни период и то на начин предвиђен Ревидираним акционим планом, како не би, због мањкавости индикатора оштетила одговорног субјекта који реализује своје обавезе.

Агенција препоручује да се на овом месту индикатор измени у „достављени подаци о праћењу спровођења одлука КЈН за извештајни период“, као и да се слични индикатори на другим местима измене на одговарајући начин.

Ипак, у погледу ове активности поставља се питање сврсисходности њеног присуства у Ревидираном акционом плану, с обзиром на то да обавеза извештавања о праћењу одлука КЈН представља обавезан део њеног извештаја на основу самог Закона о јавним набавкама, због чега се спровођење ове обавезе и надзор над њом заправо своде на пуко спровођење и надзор над спровођењем одредбе једног закона.

Мера 3.2.2.2.5. Спровести едукацију о примени нових решења у области јавних набавки

Једином активношћу је предвиђено да **Управа за јавне набавке до 30. септембра 2016. године** припреми приручнике за обуку и полагање испита за стицање сертификата за службеника за јавне набавке.

Индикатор: Приручник објављен на интернет страни УЈН

Активност није реализована у складу с индикатором.

УЈН, како наводи у извештају о Стратегији, у последња два квартала ради на изради више различитих модела и докумената у циљу пружања стручне помоћи наручиоцима и понуђачима и боље примене Закона о јавним набавкама. Узимајући у обзир постојеће капацитете УЈН, спровођење ове активности, према образложењу из извештаја, захтева додатно време како би се реализовале обавезе из свих акционих планова.⁴²

⁴¹ Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, Допуна, фебруар 2017.

⁴² УЈН, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

Циљ 3.2.2.3. Унапређена сарадња и координација активности на сузбијању корупције између релевантних институција, на свим нивоима власти

Ревидираним акционим планом су за остварење овог циља предвиђене три мере.

Мера 3.2.2.3.1. Обучити припаднике полиције и јавног тужилаштва у вези са јавним набавкама, ради вођења делотворнијих истрага код кривичних дела, као и судије ради ефикаснијих судских поступака у случајевима утврђивања кривичне одговорности из области јавних набавки и обучити прекршајне судије ради ефикаснијег вођења поступака за прекршаје из Закона о јавним набавкама

Првом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија до 31. децембра 2016. године** изради приручнике са упутствима.

Индикатор: Приручник одштапан и објављен на интернет страни

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Другом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија континуирано** спроводи план обуке запослених и подели приручнике са упутствима.

Индикатор: Достављен извештај о спроведеном плану и програму обуке и извештај о дистрибуцији приручника

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Правосудна академија се у свом извештају о Стратегији није осврнула на прву активност, док у погледу друге активности наводи да су организоване две обуке у Београду, у октобру и новембру 2016. године, на тему „Злоупотреба у јавним набавкама“, као и да је ове обуке прошло осам тужилаца. У Нишу је одржана једна обука у октобру, а у Новом Саду једна обука у новембру 2016. године, на тему финансијских истрага и јавних набавки, за представнике судова и тужилаштва.⁴³ Правосудна академија није у извештају навела да ли су, поред одржавања обука, подељени и приручници с упутствима на које указује ова активност.

Мера 3.2.2.3.2. Успоставити евиденцију о поступању прекршајних судова, тужилаштва и судова опште надлежности поводом неправилности утврђених у извештајима ДРИ и Управе за јавне набавке

Првом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија континуирано** спроводи едукацију запослених у ДРИ и Управи за јавне набавке о обележјима и појавним обележјима коруптивних кривичних дела.

Индикатор: Број спроведених обука

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Другом активношћу је предвиђено да **ДРИ и УЈН континуирано** подносе прекршајне пријаве и достављају своје налазе надлежном тужилаштву.

Индикатор: Број пријава

⁴³ Правосудна академија, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период у делу који се односи на ДРИ.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.

Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период у делу који се односи на УЈН.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.

* Трећа активност није доспела за реализацију до краја 2016. године.

Правосудна академија се у свом извештају о Стратегији није осврнула на ову меру.

ДРИ континуирано подноси прекршајне и кривичне пријаве и информације тужилаштвима. Током 2016. године ДРИ је поднела 274 захтева за покретање прекршајних поступака, 28 кривичних пријава и 22 пријаве за привредни преступ.⁴⁴

УЈН је током 2016. године поднела 8 захтева за покретање прекршајних поступака и поступала по 23 захтева тужилаштва за достављање одговарајућих информација и документације којима располаже.⁴⁵

Мера 3.2.2.3.3. Успоставити ефикасну сарадњу ОЦД и регулаторних, контролних и репресивних органа на превенцији и сузбијању корупције у јавним набавкама

Првом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија континуирано** спроводи специјализоване семинаре и радионице.

Уз активност је наведена напомена да је треба реализовати у сарадњи са Управом за јавне набавке.

Индикатор: Општа напомена бр. 7

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

* Иако је за другу активност наведен рок „континуирано“, као одговорни субјект наведен је „орган власти код којег се води уписник коруптивних кривичних дела“ који још увек није формиран, па, стога, ни реализација ове активности још увек не може да буде оцењена.

Правосудна академија се у свом извештају о Стратегији није осврнула на ову активност.

⁴⁴ ДРИ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

⁴⁵ УЈН, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

3.2.3. Јавна интерна финансијска контрола, екстерна ревизија и заштита финансијских интереса ЕУ

У оквиру ове подобласти формулисана су три циља:

1. успостављен и развијен систем јавне интерне финансијске контроле у јавном сектору на свим нивоима власти (**циљ 3.2.3.1.**);
2. измењен правни оквир ради обезбеђења потпуне финансијске и оперативне независности ДРИ у складу са стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција (ИНТОСАИ) и спроведене ревизије сврсисходности (**циљ 3.2.3.2.**);
3. успостављен и развијен систем превенције, откривања, извештавања и поступања са неправилностима коришћења средстава из фондова Европске уније и фондова других међународних институција и организација (**циљ 3.2.3.3.**).

Поступање по Стратегији и Ревидираном акционом плану

Циљ 3.2.3.1. Успостављен и развијен систем јавне интерне финансијске контроле у јавном сектору на свим нивоима власти

Ревидираним акционим планом су за остварење овог циља предвиђене четири мере.

Мера 3.2.3.1.1. Обезбедити ефикасну примену прописа у области јавне интерне финансијске контроле у јавном сектору

Једином активношћу предвиђено је да **Министарство финансија годишње** саставља извештај о томе да ли и који корисници јавних средстава доследно врше своје обавезе доношења планова за спровођење и развој система за финансијско управљање и контролу, одређивања руководиоца задуженог за финансијско управљање и контролу, усвајања интерних аката и процедура везаних за финансијску унутрашњу контролу, као и достављања годишњег извештаја Централној јединици за хармонизацију.

Уз активност је наведена напомена да се Консолидовани годишњи извештај о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији објављује на интернет страни министарства надлежног за послове финансија, као и да се мера односи на обвезнике дефинисане Законом о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13, 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон и 103/15).

Индикатор: Централна јединица за хармонизацију министарства надлежног за послове финансија израдила је консолидовани годишњи извештај о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, у коме се види да ли су и који корисници јавних средстава извршили ове своје обавезе

**Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период.
Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.**

У извештају МФ о Стратегији наводи се да се ова мера прати кроз АП 23, *активност 2.2.6.5,*⁴⁶ која предвиђа да се до краја 2016. године законом унапреди положај интерних

⁴⁶ Министарство финансија, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

ревизора, обезбеди функционална и оперативна независност интерне ревизије и унапреде принципи финансијског управљања и контроле, као и функција и послови Централне јединице за хармонизацију (ЦЈХ).

Консолидовани годишњи извештај за 2015. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији,⁴⁷ који је доступан на интернет страници МФ, сачињен је на основу извештаја корисника јавних средстава (КЈС). Годишње извештаје о систему финансијског управљања и контроле (ФУК) за 2015. годину је ЦЈХ доставило укупно 642 КЈС, од којих је Консолидованим извештајем обухваћен 591 попуњен извештај, док преостали непотпуни или празни извештаји нису обухваћени анализом. Преглед достављених и обрађених извештаја табеларно је приказан по категоријама КЈС. Ови извештаји састоје се из општег дела (општи подаци о КЈС и подаци у вези с организационим успостављањем система ФУК) и упитника за самооцењивање интерне контроле. Годишњи извештаји КЈС о обављеним ревизијама и активностима интерне ревизије (ИР) састоје се из општег дела (општи подаци о корисницима, подаци о јединици за ИР и интерним ревизорима, подаци о примени стандарда и методологији рада ИР, као и предлози за развој система ИР) и посебног дела (преглед обављених ревизија с бројем датих препорука по одређеним врстама препорука). За 2015. годину, овај годишњи извештај је ЦЈХ доставило 358 КЈС, од којих је 295 извештаја обухваћених анализом, док преостали, непотпуни или празни извештаји нису укључени у анализу.

Категорије КЈС су подељене на следећи начин: министарства, организације обавезног социјалног осигурања (Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републички фонд за здравствено осигурање и Национална служба за запошљавање), републички органи (агенције, управе, заводи, судови...) и републичка предузећа, локалне самоуправе и индиректни корисници (школе, болнице, установе...) и јавна комунална предузећа.

У погледу обавезе из мере која се односи на доношење планова за спровођење и развој система за ФУК, Консолидовани извештај наводи да се код 161 корисника јавних средстава, рад ИР обавља на основу стратешког плана и годишњег плана рада одобрених од стране руководиоца КЈС, као и плана појединачне ревизије који одобрава руководилац ревизије. Код 19 КЈС, који су успоставили функцију ИР, процес доношења стратешког и годишњег плана је крајем извештајног периода био у току.

У погледу одређивања руководиоца задуженог за ФУК, по категоријама КЈС је табеларно приказано колико је корисника међу онима који су извештај доставили одредило руководиоца задуженог за ФУК, основало радну групу, сачинило мапу пословних процеса и успоставило интерне контроле у пословним процесима узимајући у обзир најзначајније ризике.

У погледу усвајања интерних аката и процедура везаних за ФУК, Консолидовани извештај показује да у процесу организационог успостављања система ФУК, највећи проблем КЈС на нивоу Републике представља израда мапе пословних процеса, имајући у виду да је само 50% КЈС који су доставили извештај навело да је ова активност реализована. С друге стране, само две од укупно 591 институције навеле су да њихови најзначајнији пословни процеси нису прописани у писаној форми, што значи да је начин обављања већине кључних пословних процеса прописан подзаконским или интерним актима, упутствима, инструкцијама, директивама и процедурама.

⁴⁷ Министарство финансија, Сектор за интерну контролу и интерну ревизију, „Консолидовани годишњи извештај за 2015. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији“, децембар 2016, стр. 6, 8-9, 16-17, 20-22, доступно на: http://ifkj.mfin.gov.rs/user_data/posts/Konslidovani%20godni%20izve%20za%202015.%20godinu.pdf.

Достављени извештаји показују да је код 180 КЈС, код којих је успостављена функција ИР систематизовано 478, а да су попуњена 373 радна места интерни ревизор. Ови корисници обухватају 90% јавних средстава.

Интерни ревизори дали су укупно 5.901 препоруку за унапређење пословања и смањење утврђених ризика на прихватљив ниво. До краја 2015. године спроведено је 3.615 препорука, док за остале није истекао рок доспећа. Највећи број препорука дат је у области интерних правила и процедура који одражавају ниво квалитета система финансијског управљања. Ипак, уочен је процентуални пад препорука у овој области у односу на 2014. годину, што, према закључку Консолидованог извештаја, говори о постепеном напретку.

У Извештају о напретку Србије за 2016. годину, ЕК констатује да у области интерне финансијске контроле у јавном сектору (ИФКЈ) њене препоруке из извештаја за 2015. годину нису спроведене, као ни мере ИФКЈ у оквиру Акционог плана за реформу јавне управе. Находи ДРИ потврђују трајне недостатке унутрашње контроле широм јавне управе, што има утицај и на екстерну ревизију, која се углавном фокусира на поштовање прописа и откривање неправилности. ЕК препоручује да Република Србија усвоји и почне да спроводи закаснелу стратегију ИФКЈ и успостави формални механизам за координацију, надзор и извештавање, затим, да преусмери активности ЦЈХ тако да она постане проактивнија у давању методолошких смерница и разматрању квалитета спровођења ИФКЈ, као и да осигура да укупни налази ДРИ буду обухваћени годишњим извештајем о спровођењу ИФКЈ и систематски обезбеди спровођење препорука из овог извештаја.⁴⁸

Извештај о напретку даље наводи да се ИР у јавном сектору још увек развија као занимање, а да су потребни додатни напори како би се осигурало да више руководство разуме њену сврху и да је активно подржава. Извештај констатује да је ситуација разнолика у погледу броја запослених, њихове функционалне независности, планирања ревизије, прихватања управљања и типова ангажовања. Већина централних институција спроводи ревизије у складу са стратешким и годишњим плановима, али се, с друге стране, од многих ревизора и даље тражи да врше додатне дужности и оне које се не односе на ревизију, па се на тај начин угрожава њихова професионална независност. ЕК је мишљења да ЦЈХ треба да развије методолошке смернице о осигуравању квалитета ИР.⁴⁹

Као што се види из садржине активности, од Консолидованог извештаја се очекује да наведе да ли и који КЈС доследно врше своје обавезе доношења планова, одређивања руководиоца, усвајања интерних аката и процедура и достављања годишњег извештаја ЦЈХ. Сви ови елементи су обухваћени Консолидованим извештајем, једино није јасно да ли мера захтева да субјекти који обавезама нису одговорили буду поименце наведени, или је довољно да буду представљени по категоријама, као што је у извештају и учињено. С обзиром на то да би појединачно навођење великог броја КЈС захтевало веома велики простор у извештају, Агенција ову активност оцењује као реализовану, а препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да у активности и индикатору прецизира да ли је КЈС, који нису испунили наведене обавезе потребно наводити појединачно или их је довољно навести по категоријама.

⁴⁸ Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2016. годину*, стр. 95.

⁴⁹ *Ibid.*, стр. 96.

Мера 3.2.3.1.2. Ојачати капацитете корисника јавних средстава који су успоставили интерну ревизију

Првом активношћу предвиђено је да **Министарство финансија – ЦЈХ до 31. децембра 2016. године** направи план и програм обуке интерних ревизора из области које могу бити предмет контроле, као и о начинима деловања у случају откривања значајних неправилности или превара.
Индикатор: Израђен план и програм обуке интерних ревизора

Активност је реализована у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин и у року предвиђеним Ревидираним акционим планом.

* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2016. године, с обзиром на то да се односи на спровођење плана и програма обуке из прве активност за коју рок истиче 31. децембра 2016. године.

У извештају МФ о Стратегији наводи се да се план и програм обуке интерних ревизора спроводи у складу са Правилником о условима и поступку полагања испита за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору, донетим у јануару 2014. године.⁵⁰ Наиме, програм обуке и полагања испита представљају саставни део поменутог правилника. Информације о спроведеним обукама објављују се у оквиру Консолидованог годишњег извештаја о стању ИФКЈ. Овај извештај је након усвајања доступан на интернет страници МФ, али још увек није доступан извештај за 2016. годину. До 30. јуна 2016. године у јавном сектору су сертификована укупно 304 интерна ревизора.⁵¹

Консолидовани извештај наводи да је током 2015. године теоријски део обуке за ИР прошло 106 полазника запослених код КЈС, а практична обука обављања ИР извршена је код 29 КЈС за 40 кандидата за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору. У 2015. години испит за звање овлашћеног интерног ревизора у јавном сектору је положило 35 кандидата, па је до краја 2015. године у јавном сектору сертификовано укупно 278 интерних ревизора.⁵²

Мера 3.2.3.1.3. Ојачати капацитете ЦЈХ

Првом активношћу је предвиђено да **Министарство финансија – ЦЈХ до 30. септембра 2016. године** изради анализу потреба.

Индикатор: Достављен извештај о спроведеној анализи потреба

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Петом активношћу предвиђено је да **Министарство финансија континуирано омогући ЦЈХ повезивање са учесницима у јавној интерној финансијској контроли, као и запосленима у ЦЈХ других земаља.**

Индикатор: Достављен извештај о повезивању

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

⁵⁰ „Службени гласник РС“, бр. 9/14.

⁵¹ Министарство финансија, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

⁵² Министарство финансија, Сектор за интерну контролу и интерну ревизију, „Консолидовани годишњи извештај за 2015. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији“, децембар 2016, стр. 22, доступно на: http://ifkj.mfin.gov.rs/user_data/posts/Konslidovani%20godic%5%A1n%20izve%5%A1taj%20za%202015.%20godinu.pdf.

* Друга и трећа активност нису доспеле за реализацију до краја 2016. године, као ни четврта, која се односи на спровођење плана и програма обуке из треће активности за коју је рок 31. март 2017. године.

У Извештају МФ о Стратегији наводи се да је извештај о анализи потреба израђен, с тим да број и структура запосленог кадра буде у складу с овом анализом до првог квартала 2018. године. У погледу друге активности извештај наводи да је радна група за сарадњу ДРИ и ЦЈХ успостављена у јулу 2012. године.⁵³

У Извештају ЕК о напретку Србије за 2016. годину наводи се да ЦЈХ још увек не делује као стратешки покретач реформи ИФКЈ, а да због фокуса на обуке она није проактивна у давању методолошких смерница субјектима јавног сектора по питању спровођења ИФКЈ. Годишњи извештај ЦЈХ о спровођењу ИФКЈ до сада није обухватао ни анализу системских недостатака, ни предлоге корективних мера.⁵⁴

Мера 3.2.3.1.4. Направити електронску евиденцију о обвезницима увођења система јавне интерне финансијске контроле на свим нивоима

Једином активношћу у оквиру мере предвиђено је да **Министарство финансија до 30. септембра 2016. године** направи софтвер, дефинише који су подаци неопходни и прикупи и унесе информације о обвезницима.

Индикатор: Достављен извештај о успостављању евиденције, с објашњењима на који начин је извршен одабир неопходних категорија података и о начину на који су прикупљене и унете информације о обвезницима

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Упркос томе што је у извештају о Стратегији за 2014. годину навело да су у оквиру ове активности обезбеђена средства за израду софтвера, спроведен тендер и одабран најбољи понуђач, израђен пројектни задатак и платформа за софтвер и презентована њена демо верзија,⁵⁵ МФ ове године у извештају о Стратегији наводи исти текст као и претходне године: „Списак директних и индиректних корисника средстава буџета Републике Србије, односно буџета локалне власти, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање, других корисника јавних средстава који су укључени у систем консолидованог рачуна трезора, као и осталих корисника јавних средстава који нису укључени у систем консолидованог рачуна трезора, води Управа за трезор у складу са чланом 93, став 1, тачка 9, алинеја прва, Закона о буџетском систему.⁵⁶ Списак се објављује на интернет презентацији Управе за трезор.“⁵⁷

Као и претходне године, остаје нејасно на који начин списак набројаних субјеката кореспондира са софтвером који се помиње у извештају за 2014. годину и због чега се он не помиње у извештајима за 2015. и 2016. годину.

⁵³ Министарство финансија, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

⁵⁴ Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2016. годину*, стр. 95.

⁵⁵ Министарство финансија, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину*, јануар 2015.

⁵⁶ „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15 и 99/16.

⁵⁷ Министарство финансија, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

Циљ 3.2.3.2. *Измењен правни оквир ради обезбеђења потпуне финансијске и оперативне независности ДРИ у складу са стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција (ИНТОСАИ) и спроведене ревизије сврсисходности*

Ревидираним акционим планом је за остварење овог циља предвиђена једна мера.

Мера 3.2.3.2.1. Ојачати капацитете ДРИ и унапредити услове рада, кроз повећање броја запослених и трајно решавање проблема са просторијама за рад

Другом активношћу је предвиђено да **Влада до 30. септембра 2016. године** обезбеди адекватан пословни простор који обезбеђује адекватно кадровско попуњавање ДРИ

Индикатор: ДРИ уселена у нове просторије које омогућавају да цела институција буде на једном месту

Активност није реализована у складу с индикатором.

* Прва активност није доспела за реализацију до краја 2016. године.

Влада Републике Србије је 13. септембра 2016. године усвојила Предлог закључка којим је дата сагласност ДРИ за закључење уговора о закупу пословног простора у власништву „АИК банке“, објекат „Кула“ у Београду, чиме су проширени већ постојећи просторни капацитети ДРИ у поменутом објекту.⁵⁸

ДРИ је 1. новембра 2016. године почела да користи пословни простор у објекту „Кула“ на основу закључака Владе из новембра 2015. и септембра 2016. године. Ипак, ДРИ није постигла да све запослене смести у овај објекат, па је један део запослених остао на локацији Макензијева 41 у Београду.⁵⁹

Поводом оцене реализације ове активности проблематично је то што иако је ДРИ добила додатни простор за запослене, сам индикатор није испуњен, односно ово проширење није омогућило да цела институција буде на једном месту. Због тога је потребно размотрити да ли индикатор треба да остане у овом облику, односно да ли је неопходно да цела институција буде на једном месту да би се трајно решили проблеми са просторијама за рад ДРИ, како је наведено у мери.

⁵⁸ Влада Републике Србије, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

⁵⁹ ДРИ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину, Допуна*, фебруар 2017.

Циљ 3.2.3.3. Успостављен и развијен систем превенције, откривања, извештавања и поступања са неправилностима коришћења средстава из фондова Европске уније и фондова других међународних институција и организација

Ревидираним акционим планом су за остварење овог циља предвиђене две мере.

Мера 3.2.3.3.1. Успоставити алтернативне мере за превенцију неправилности у складу са релевантним процедурама којима је уређено функционисање система за децентрализовано/индиректно управљање средствима ЕУ

Првом активношћу је предвиђено да **Министарство финансија континуирано** организује обуке о управљању неправилностима.

Уз активност је наведена напомена да у раду треба да учествују донатори и НВО.

Индикатор: Достављен извештај о организованим обукама

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Другом активношћу је предвиђено да **Министарство финансија континуирано** одржава периодичне састанке за службенике који су задужени за управљање неправилностима.

Уз активност је наведена напомена да у раду треба да учествују донатори и НВО.

Индикатор: Достављен извештај о одржаним периодичним састанцима

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

О овој мери МФ извештава да се она реализује тако што се релевантна питања третирају алтернативним мерама, као што су организовање обука о управљању неправилностима, одржавање периодичних састанака службеника који су задужени за управљање неправилностима у оквиру тела која су укључена у систем и др.⁶⁰ Ипак, извештаји о спроведеним обукама и одржаним периодичним састанцима нису достављени.

Мера 3.2.3.3.2. Успоставити организациону јединицу за сузбијање неправилности и превара у оквиру министарства надлежног за послове финансија (AFCOS – Одсек за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ) као механизма сарадње надлежних институција са Европском канцеларијом за спречавање превара (ОЈАФ)

Једином активношћу у оквиру мере предвиђено је да **Министарство финансија континуирано** спроводи план и програм обуке запослених у AFCOS.

Индикатор: Достављен извештај о спроведеном плану и програму обуке

Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.

У току 2016. године запослени у AFCOS су похађали следеће радионице и семинаре:

TAIEX JHA 61417: Workshop on the strengthening of Cooperation with the Serbian Anti-Fraud Coordination Service (AFCOS) (25-26. фебруар, Београд). – Циљ радионице био је упознавање учесника са улогом и важношћу свих институција укључених у активности сузбијања

⁶⁰ Министарство финансија, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ, потребе за сарадњом и разменом информација, улогом *AFCOS*, најбољом праксом из других земаља које су чланице ЕУ, јасном представом положаја и улоге *AFCOS* и сарадњом са Европском канцеларијом за борбу против превара (ОЛАФ).

Посета институцијама у Македонији одговорним за спровођење ИПА програма за пољопривреду и рурални развој (ИПАРД) и управљање средствима Европске уније (15-18. мај). – Посета је организована у оквиру пројекта техничке помоћи *EuropeAid/133788/C/SER/RS – Technical Assistance to the Serbian Authorities for the Management of Pre-Accession Assistance*, а у циљу упознавања са процедурама и системом управљања средствима ЕУ у Македонији, са посебним освртом на ИПАРД програм.

AFCOS семинар (1-3. јун, Тирана, Албанија). – Семинар је одржан у организацији ОЛАФ, а на њему су учествовали представници земаља чланица ЕУ, земаља кандидата за чланство, као и представници земаља потенцијалних кандидата за чланство у ЕУ. Скуп је организован у циљу упознавања учесника са праксом и искуствима у области заштите финансијских интереса ЕУ.

Тренинг пословних вештина „*Soft skills*” (6-7. јун, Београд). – Тренинг је организован у оквиру пројекта техничке помоћи *EuropeAid/133788/C/SER/RS – Technical Assistance to the Serbian Authorities for the Management of Pre-Accession Assistance (DIS III)* у циљу унапређења знања о вештинама пословне комуникације.

Студијско путовање у Будимпешту, Мађарска (20-22. јун). – Посета је организована у оквиру пројекта техничке помоћи *EuropeAid/133788/C/SER/RS – Technical Assistance to the Serbian Authorities for the Management of Pre-Accession Assistance (DIS III)*, ради учешћа на семинару посвећеном упознавању са радом и процедурама за коришћење *ARACHNE* ИТ-система за одређивање нивоа ризика. Циљ студијског путовања био је упознавање са различитим инструментима који се користе за одређивање нивоа ризика ради израде Методологије управљања ризицима у вези са појавом неправилности и превара која је предвиђена као један од циљева у оквиру Стратегије за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније за период 2016-2020. године.

Семинар *TAIEX Multi – Country Workshop on Irregularity Management System* (26-29. октобар, Скопље, Македонија). – Семинар су организовали ОЛАФ и Министарство финансија Републике Македоније. Циљ семинара био је упознавање са новинама у оквиру Информационог система за управљање неправилностима (*IMS – Irregularity Management System*), које су уведене 1. априла 2016. године, као и обука учесника за адекватно руковање овим системом.

Workshop on Irregularity Management System (14. децембар, Брисел, Белгија).

Израда годишњег плана обука запослених у *AFCOS* за 2017. годину је у току.⁶¹

⁶¹ Министарство финансија, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

3.3. ПРИВАТИЗАЦИЈА И ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО

У оквиру треће области Стратегије – Приватизација и јавно-приватно партнерство – формулисана су три циља:

1. измењен правни оквир тако да се отклоне ризици на корупцију у прописима којима се уређује поступак и контрола приватизације, реорганизације и стечаја предузећа са државним и друштвеним капиталом (**циљ 3.3.1.**);
2. успостављен систем ефикасне примене и контроле спровођења позитивних прописа у области приватизације, реорганизације и стечаја (**циљ 3.3.2.**); и
3. уклоњени ризици од корупције у области јавно-приватних партнерстава и концесија и његова доследна примена (**циљ 3.3.3.**).

За испуњење ова три циља предвиђено је 13 мера и 24 активности, од којих је поступање испитано за 8 активности. Према оцени Агенције, од 8 испитаних активности:

- 5 активности није реализовано у складу с индикатором, од којих 1 није реализована с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена;
- за 3 активности Агенција није у могућности да оцени реализацију.

Поступање по Стратегији и Ревидираном акционом плану

Циљ 3.3.1. Измењен правни оквир тако да се отклоне ризици на корупцију у прописима којима се уређује поступак и контрола приватизације, реорганизације и стечаја предузећа са државним и друштвеним капиталом

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља формулисано шест мера.

Мера 3.3.1.1. Спровести анализу одредаба прописа којим се регулишу поступци приватизације, реорганизације и стечаја, са аспекта ризика на корупцију

Једином активношћу у оквиру мере предвиђено је да **Министарство привреде до 30. септембра 2016. године** спроведе анализу прописа.

Уз активност је наведена напомена да приликом анализе треба консултовати представнике РЈТ, Врховног касационог суда, Агенције за борбу против корупције, Савета за борбу против корупције, министарство надлежно за унутрашње послове, министарство надлежно за послове правосуђа и организације цивилног друштва које се баве овим темама.

Индикатор: Достављен извештај о спроведеној анализи прописа

Активност није реализована у складу с индикатором.

У извештају Министарства привреде о Стратегији наводи се да је ова активност реализована током периода припреме Закона о приватизацији који је усвојен у августу 2014. године.⁶²

Ова активност је првобитно усвојеним Акционим планом из 2013. године била формулисана тако да је било потребно да министарство надлежно за послове финансија и привреде до 6. марта 2014. године спроведе анализу прописа којима се регулишу поступци приватизације, реорганизације и стечаја, са аспекта ризика на корупцију, а на основу методологије Агенције за борбу

⁶² Министарство привреде, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

против корупције. Приликом анализе требало је консултовати низ институција, између осталих и Агенцију. Министарство привреде је тада у извештају навело да су Нацрт закона о приватизацији и Нацрт закона о изменама и допунама Закона о стечају прошли јавну расправу, као и да је о овим нацртима прибављено мишљење надлежних органа. Ови закони усвојени су 2. августа 2014. године по хитном поступку. Агенција није имала сазнања о томе да ли је припреми нацрта ових закона претходила анализа ризика на корупцију. Део примедба које је Агенција изнела у својим мишљењима на ове нацрте је усвојен, али нова законска решења су и даље садржала извесне недостатке на које је Агенција указала, а чије би отклањање допринело смањењу ризика корупције у овим областима.⁶³ Такође, Агенција је у Извештају о спровођењу Стратегије за 2014. годину навела да одговорни субјект није ни могао да спроведе анализу поменутих прописа на основу методологије Агенције, која још увек није званично усвојена, што се очекује тек након усвајања новог Закона о Агенцији. Ипак, одговорни субјект је, пре него што је израдио нацрте, требало да приликом анализе консултује субјекте наведене у напомени уз активност, уместо што је нацрте доставио Влади и на тај начин отпочео реализацију наредне две мере. Оне, због одсуства анализе, нису могле бити реализоване у складу с Акционим планом, јер је овај документ управо захтевао да усвојене измене и допуне закона буду у складу с њеним препорукама.

Дакле, Министарство привреде је имало могућност да контактира Агенцију и да затражи стручну помоћ око анализе или да у усвојене измене и допуне закона о приватизацији и стечају у 2014. години инкорпорира сугестије из мишљења које јој је Агенција достављала у процесу њихових измена. Такође, потребне измене ових закона биле су познате још током писања Акционог плана, па су као такве ушле у напомене уз ове активности, али ни оне нису у потпуности унете у донете прописе. Све ово говори у прилог претпоставци да су измене ових закона очигледно биле усмерене на неке друге теме у политичкој агенди државе, а не оне на које се држава стратешким документима самообавезала.

С друге стране, АП 23 предвиђа анализу ризика од корупције у примени нових закона о стечају и приватизацији и измене и допуне закона у складу с резултатима анализе. Рок за анализу је трећи квартал 2015. године, а са усвајањем измена и допуна требало је почети у четвртном кварталу 2016. године (*активност 2.2.9.2.*). Као што се види, ова мера не предвиђа више анализу ризика корупције у самим прописима, већ у њиховој примени, док је, у констелацији с њом, потпуно нејасно присуство **мера 3.3.1.1, 3.3.1.2. и 3.3.1.3.** у Ревидираном акционом плану. Наиме, мере које постоје у два различита документа, која предвиђају веома сличне, али ипак различите активности са различитим роковима, пре могу да збуне одговорног субјекта, него што представљају јасну инструкцију аутора јавне политике у области борбе против корупције на који начин и у које време је потребно спровести одређену фазу у сређивању нормативног оквира у овој области, а са становишта борбе против корупције. У мишљењу на Нацрт ревидираног акционог плана из марта 2016. године, Агенција је предложила да се **мере 3.3.1.1, 3.3.1.2. и 3.3.1.3.** бришу, с обзиром на поменути активност коју предвиђа АП 23.

Међутим, показало се да је једна друга мера, која је, потпуно супротно у односу на ову, од самог почетка очигледно усмерена на испуњавање обавезе из Акционог плана, имала већи утицај на остварење овог циља. Наиме, у питању су полугодишњи састанци који се одржавају на основу Меморандума о сарадњи између Агенције за приватизацију, Врховног касационог суда (ВКС), Републичког јавног тужилаштва и Министарства унутрашњих послова, Агенције и Савета за борбу против корупције. Један од резултата ових састанака је анализа потенцијалних слабости

⁶³ Видети више: Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину*, стр. 83-84.

и ризика корупције у појединим нормативним актима из области приватизације и стечаја. Ова анализа достављена је Министарству привреде 23. марта 2015. године, а Министарство је у свом извештају, у једној уопштеној реченици, навело да су сугестије из ових анализа „садржане у прописима који уређују поступак приватизације, реорганизације и стечаја“, без икаквих додатних појашњења у прилог овој тврдњи, а посебно имајући у виду да, на пример, Закон о стечају није ни измењен након достављања анализе, па се поставља питање како су сугестије у оваквим случајевима могле бити уважене. Дакле, иако је „друштвено пожељно“ да се отклањање ризика корупције истиче као мотив за измене закона, саме измене и нови прописи у крајњем ефекту не обухватају све елементе на које су чак и сам Акциони план, као и различите институције које се баве овом темом, указали.⁶⁴

Коначно, остаје нејасно због чега су ове мере „прошле“ ревизију Акционог плана и, и даље су, у истом облику, присутне у овом документу. Агенција даје оцену да активност није реализована у складу с индикатором, с обзиром на то да је очигледно да је аутор Ревидираног акционог плана имао у виду да је потребно изнова урадити анализу и мењати правни оквир. Ипак, имајући у виду да се из извештаја одговорног субјекта може закључити да он ову меру сматра реализованом, као и да током 2015. године измене Закона о приватизацији нису ишле у правцу измена предвиђених Акционим планом, не постоји простор у коме би се могло очекивати да ће одговорни субјект поново приступити изменама закона како би задовољио исте захтеве. Слично важи и за измене и допуне Закона о стечају.

Мера 3.3.1.2. Изменити Закон о приватизацији („Службени гласник РС”, бр. 83/14, 46/15 и 112/15) (евентуално и друге законе ако је неопходно) у складу с анализом тако да се отклоне недостаци који омогућавају корупцију

Првом активношћу предвиђено је да **Министарство привреде до 31. децембра 2016. године** изради и достави Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона, који је у складу са анализом. Уз активност је наведена напомена да треба прецизирати предмет приватизације и издвајања стратешких ресурса (нпр. електро, водоводна, телекомуникациона мрежа итд.), начин оглашавања поступака приватизације и повећати јавност поступка приватизације; прецизно дефинисати начине одлучивања о методу приватизације и контроле над уговорима о приватизацији; прописати обавезу испитивања економске суштине реструктурирања, садржаја приватизационог уговора и финансијског извештаја; питање власништва над земљиштем мора бити претходно питање за поступак приватизације, уредити случајеве у којима држава директно или преко јавних предузећа преузима на себе обавезе када купац приватизованог предузећа не испуни обавезе, итд.

Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама Закона који по својој садржини одговара инструкцијама наведеним у напомени и препорукама анализе ризика корупције достављен Влади
Средства верификације за нацрт и предлог закона: Образложење из нацрта/предлога закона које садржи објашњење о томе на који начин су инструкције наведене у напомени и препоруке анализе ризика корупције унете у текст нацрта/предлога

Активност није реализована у складу с индикатором.

⁶⁴ Видети више: Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2015. годину*, стр. 35-36.

Другом активношћу је предвиђено да **Влада до 31. децембра 2016. године** поднесе Предлог закона о изменама и допунама Закона о Народној скупштини.

Уз активност је наведена иста напомена као и уз прву активност.

Индикатор: Предлог закона о изменама и допунама Закона који по својој садржини одговара инструкцијама наведеним у напомени и препорукама анализе ризика корупције поднет Народној скупштини

Средства верификације за нацрт и предлог закона: Образложење из нацрта/предлога закона које садржи објашњење о томе на који начин су инструкције наведене у напомени и препоруке анализе ризика корупције унете у текст нацрта/предлога

Активност није реализована у складу с индикатором, с обзиром на то да није испуњена претходна условљавајућа активност.

* Трећа активност није доспела за реализацију до краја 2016. године.

Слично претходној мери, Министарство привреде је у свом извештају о Стратегији навело да је ова активност реализована доношењем Закона о приватизацији у августу 2014. године, као и његовим изменама и допунама током 2015. године.⁶⁵

Не може се рећи да је овим законодавним активностима измењен релевантни правни оквир тако да се отклоне ризици корупције, како је то предвиђено самом мером. Закон о приватизацији је измењен и допуњен у мају и децембру 2015. године, али изменама и допунама нису обухваћена одређена питања која су од значаја за отклањање ризика корупције у области приватизације, а на која је Агенција указивала у више наврата и у својим ранијим мишљењима. Основна последица измена и допуна овог закона из децембра 2015. године јесте престанак рада Агенције за приватизацију, чије је надлежности у пословима приватизације преузело Министарство привреде. Упркос јасној забринутости ЕК из Извештаја о напретку Србије за 2014. годину да је овај закон донет „по хитном поступку, уз ограничене могућности за скупштинску расправу“,⁶⁶ Закон о приватизацији је и у 2015. години оба пута измењен и допуњен управо по хитном поступку.⁶⁷

Током 2016. године није било измена и допуна Закона о приватизацији, а у извештају Владе о Стратегији наводи се да је потребно да предлагач достави Нацрт закона у владину процедуру.⁶⁸

⁶⁵ Министарство привреде, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

⁶⁶ Европска комисија, Република Србија, 2014, Извештај о напретку, октобар 2014. године, стр. 9, доступно на: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf.

⁶⁷ Видети: Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана за 2015. годину*, стр. 36.

⁶⁸ Влада Републике Србије, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

Мера 3.3.1.3. Изменити Закон о стечају („Службени гласник РС”, бр. 104/09 и 83/14) и Закон о Агенцији за лицензирање стечајних управника („Службени гласник РС”, бр. 84/04, 104/09, 18/05 – др. закон и 89/15), тако да се, у складу са анализом, отклоне недостаци који омогућавају корупцију

Првом активношћу је предвиђено да **Министарство привреде до 31. децембра 2016. године** изради и достави Влади нацрте закона о изменама и допунама закона, који су у складу с анализом.

Уз активност је наведена напомена да треба прецизирати начин формирања редова поверилаца, вештачења вредности имовине (са и без терета); стечајни управник мора имати законску обавезу да анализира пословање стечајног дужника пре покретања стечаја, да утврди разлоге који су довели до стечаја и да о томе обавести повериоце подношењем детаљног извештаја; брисати изузетак да стечајни судија може изабрати стечајног управника и прецизирати већа овлашћења скупштини поверилаца за смену стечајног управника.

Индикатор: Нацрти закона о изменама и допунама закона који по својој садржини одговарају инструкцијама наведеним у напомени и препорукама анализе ризика корупције достављени Влади

Средства верификације за нацрт и предлог закона: Образложење из нацрта/предлога закона које садржи објашњење о томе на који начин су инструкције наведене у мери унете у текст нацрта/предлога

Активност није реализована у складу с индикатором.

* Друга и трећа активност нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

У извештају Министарства привреде о Стратегији наводи се да је радна група Министарства привреде израдила Нацрт закона о изменама и допунама Закона о стечају у четвртном кварталу 2016. године.⁶⁹ У другој половини 2016. године одржана је јавна расправа о овом тексту. Како се у образложењу Нацрта наводи, „нацртом Закона су задржани прописи који су за циљ имали спречавање злоупотреба, односно искључење могућности корупције. Додатно, Нацртом закона су ове одредбе додатно унапређене, уз истовремено увођење нових правила чиме се остало на смеру одлучног спровођења борбе против корупције и спречавања злоупотреба“.⁷⁰

У извештају Министарства привреде не наводи се да ли је овај нацрт поднет Влади на усвајање, нити да ли је он резултат неке претходне анализе, како би се, у складу с мером, отклонили недостаци који омогућавају корупцију. Такође, у извештају се не помиње рад на изменама и допунама Закона о Агенцији за лицензирање стечајних управника.

Активности из **мера 3.3.1.4, 3.3.1.5. и 3.3.1.6.** нису доспеле за реализацију током 2016. године.

⁶⁹ Министарство привреде, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

⁷⁰ Видети: <http://www.privreda.gov.rs/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-stecaju/>.

Циљ 3.3.2. Успостављање система ефикасне примене и контроле спровођења позитивних прописа у области приватизације, реорганизације и стечаја

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља формулисана једна мера.

Мера 3.3.2.1. Успоставити систем сталне и обавезне координације између министарства надлежног за послове привреде и одговарајућих државних органа и тела у циљу успостављања проактивног приступа у спречавању ризика на корупцију у овој области

Првом активношћу је предвиђено да **Министарство привреде на полугодишњем нивоу** односу на потписивање меморандума* организује полугодишње састанке.

Уз активност је наведена напомена да на састанцима треба да учествују министарство надлежно за унутрашње послове, РЈТ, ВКС, министарство надлежно за послове привреде и Савет.

Индикатор: Достављен извештај о одржаним састанцима по години важења Стратегије

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Другом активношћу је предвиђено да **Министарство привреде до 30. септембра 2016. године** изради приручник примера добре праксе и начина поступања у овој области.

Уз активност је наведена напомена да је обавезна сарадња са МУП, РЈТ, ВКС и Саветом.

Индикатор: Приручник објављен и доступан на интернет страни министарства надлежног за послове привреде

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

* У питању је меморандум о сарадњи који је потписан 3. новембра 2014. године између Агенције за приватизацију, МУП, РЈТ, ВКС, Агенције за борбу против корупције и Савета за борбу против корупције.

Министарство привреде се у извештају о Стратегији није осврнуло на активности у оквиру ове мере. Агенција, која је један од потписника меморандума на основу кога се састанци одржавају и која је присуствовала свим састанцима које је организовала Агенција за приватизацију, током 2016. године није добила ниједан позив на овај састанак и нема информације о томе да ли су ови састанци одржавани.

Циљ 3.3.3. Уклоњени ризици од корупције у области јавно-приватних партнерстава и концесија и његова доследна примена

Ревидираним акционим планом је за постизање овог циља формулисано шест мера.

Мера 3.3.3.1. Спровести анализу ризика на корупцију Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС“, бр. 88/11 и 15/16) и степена усклађености са осталим законима

Једином активношћу је предвиђено да **Министарство привреде до 31. децембра 2016. године** изради анализу ризика на корупцију и степена усаглашености са осталим законима.

Индикатор: Достављен извештај о спроведеној анализи

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

У извештају Министарства привреде о Стратегији наводи се да је Закон о јавно-приватном партнерству (ЈПП) и концесијама измењен и допуњен 22. децембра 2016. године.⁷¹ Затим се наводе основни разлози за усвајање ових измена и допуна, као и да ће, у складу с преговарачким Поглављем 5 „Јавне набавке“, у четвртом кварталу 2017. године бити извршене измене овог закона, тако да се омогући пуна хармонизација овог дела законодавства са *EU acquis*.⁷²

Ипак, у извештају се нигде не наводи да ли је израђена анализа ризика корупције и степена усаглашености Закона о ЈПП и концесијама са осталим законима, нити је, како је индикатором предвиђено, достављен извештај о спроведеној анализи.

Као и у случају мера **3.3.1.1, 3.3.1.2. и 3.3.1.3.**, и у области ЈПП постоји поклапање са АП 23 које није превазиђено ревизијом Акционог плана. Наиме, АП 23 предвиђа анализу ризика корупције у примени важећег Закона о ЈПП и његове измене и допуне у складу с резултатима ове анализе (*активност 2.2.9.2.*). Због тога је Агенција у мишљењу на Нацрт ревидираног акционог плана, предложила да се ова мера, која предвиђа анализу, као и **мера 3.3.3.2.**, која предвиђа измене и допуне Закона у складу с анализом до краја 2017. године, бришу, како би се избегло да суштински исте мере, са неподударно дефинисаним роковима, постоје у два документа на снази.

У погледу анализе ризика корупције у Закону о ЈПП и концесијама, остаје налаз из прошлогодишњег извештаја да се њоме бавила и Агенција и цивилни сектор, али да нема података о томе да ли је анализу израдио и орган јавне власти који је на основу Акционог плана био одговоран да је сачини.⁷³ Агенција је у јулу 2014. године припремила Извештај о правном оквиру и ризицима корупције у области јавно-приватног партнерства и концесија са препорукама упућеним МФ, Влади, Народној скупштини и Комисији за ЈПП.⁷⁴

Мера 3.3.3.6. Успоставити механизме за контролу и транспарентност рада Комисије за ЈПП

Једином активношћу је предвиђено да **Министарство привреде континуирано** редовно на веб-презентацији објављује и ажурира податке о сврсисходности ЈПП и концесијама.
Индикатор: Подаци о сврсисходности ЈПП доступни су на веб-презентацији и редовно се ажурирају

Активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период.

У извештају Министарства привреде о Стратегији наводи се да се на интернет страници Комисије за ЈПП налазе све потребне информације о раду Комисије, њен извештај, правни оквир, односно прописи који се примењују у овој области, као „и остале информације неопходне за сврсисходност области јавно-приватног партнерства и концесија“. Министарство привреде наглашава и да је рад Комисије транспарентан с обзиром на то да свакој њеној

⁷¹ „Службени гласник РС“, бр. 88/11, 15/16 и 104/16.

⁷² Министарство привреде, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

⁷³ Видети детаљније: Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2015. годину*, стр. 152-155.

⁷⁴ Доступно на: http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Izvestaj_o_JPP_-_final.pdf.

седници присуствују представници предлагача пројеката о чијим се иницијативама, односно предлозима пројеката одлучује.⁷⁵

На интернет страници Комисије, поред општих информација о Комисији, правном оквиру и одељка „Вести“, налазе се: списак предлога пројеката ЈПП са или без елемената концесије који су добили позитивно мишљење Комисије за ЈПП, извештај о целокупном досадашњем раду Комисије, објављен 8. новембра 2016. године, с прегледом одржаних седница и напоменом о томе шта је на њима био предмет разматрања, неколико стручних публикација на енглеском језику и документ с методологијом за анализу добијене вредности у односу на уложена средства (*value-for-money*) у ЈПП и концесијама. Ипак, мишљења, ни подаци о самим пројектима нису доступни, као ни подаци о сврсисходности ЈПП и концесија (нарочито не на неки систематичан начин, на основу кога би се лако могло утврдити да ли су доступни или не), како је то предвиђено активношћу и индикатором, а у циљу успостављања механизма за контролу и транспарентност рада Комисије, како је то предвиђено мером. Због тога, оцена Агенције остаје иста као и претходне године, односно да активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период.

3.4. ПРАВОСУЂЕ

У оквиру четврте области Стратегије – Правосуђе – формулисано је девет циљева:

1. пуна независност, односно самосталност и транспарентност правосуђа у буџетским овлашћењима (**циљ 3.4.1.**);
2. процес избора, напредовања и одговорности носилаца правосудних функција, заснован на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима (**циљ 3.4.2.**);
3. развијено ефикасно и проактивно поступање у откривању и кривичном гоњењу коруптивних кривичних дела (**циљ 3.4.3.**);
4. унапређено материјално кривично законодавство усклађено са међународним стандардима (**циљ 3.4.4.**);
5. успостављена ефикасна хоризонтална и вертикална сарадња и размена информација полиције, тужилаштва, судства, других државних органа и институција, регулаторних и надзорних тела, као и европских и међународних институција и организација (**циљ 3.4.5.**);
6. успостављена јединствена евиденција (електронски уписник) за кривична дела са коруптивним елементом, у складу са законом који уређује заштиту података о личности (**циљ 3.4.6.**);
7. ојачани механизми за превенцију сукоба интереса у правосудним професијама (**циљ 3.4.7.**);
8. обезбеђени адекватни ресурси јавног тужилаштва и судова за поступање у случајевима корупције (јачање капацитета) (**циљ 3.4.8.**);
9. доношење дугорочне стратегије која на свеобухватан начин унапређује питање финансијске истраге (**циљ 3.4.9.**).

За испуњење ових девет циљева формулисано је 16 мера и 33 активности, од којих је поступање испитано за 30 активности. Према оцени Агенције, од 30 испитаних активности:

⁷⁵ Министарство привреде, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

- 4 активности су реализоване у складу с индикатором и то на начин предвиђен Ревидираним акционим планом. Све четири активности су трајне природе;
- 3 активности нису реализоване у складу с индикатором;
- за 23 активности Агенција није у могућности да оцени реализацију.

Поступање по Стратегији и Ревидираном акционом плану

Циљ 3.4.1. Пуна независност, односно самосталност и транспарентност правосуђа у буџетским овлашћењима

Ревидираним акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене две мере.

Мера 3.4.1.1. Укључити програм обуке и стручног усавршавања запослених у Административној канцеларији ВСС и ДВТ у програм обуке Правосудне академије

Првом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија до 30. септембра 2016. године** направи план и програм обуке у складу са анализом потреба.

Уз активност је наведена напомена да треба консултовати Високи савет судства и Државно веће тужилаца.

Индикатор: Израђен план и програм обуке запослених на основу анализе потреба

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Другом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија у трећем и четвртном кварталу 2016. године** спроведе план и програм обуке.

Индикатор: Достављен извештај о спроведеном плану и програму обуке

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Трећом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија једном годишње**, почев од четвртог квартала 2016. године, спроводи годишњу евалуацију обука.

Индикатор: Достављен извештај о евалуацији програма обуке по години важења Стратегије

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Правосудна академија се у извештају о Стратегији није осврнула на реализацију ове мере.

На интернет страници Правосудне академије, доступан је “Програм сталне обуке за 2016. годину”, који садржи и део под називом “Едукација запослених у Административној канцеларији Високог савета судства”, која обухвата 12 различитих тема за све запослене у овој канцеларији. Међу темама се налазе и припрема и планирање и извршење буџета, која обухвата дводневне обуке за 10 запослених у Административној канцеларији, примена Закона о јавним набавкама, која обухвата тродневне обуке за 8 запослених и примена подзаконских аката у вези са буџетом, која обухвата једнодневне обуке за 10 запослених.⁷⁶ Не постоји посебан део у овом документу који се бави обукама административног особља у ДВТ.

У Извештају ЕК о напретку Србије за 2016. годину наводи се да ВСС и ДВТ деле одговорност за буџете судова и тужилаштва са Министарством правде, које је одговорно за

⁷⁶ Видети: Правосудна академија, “Програм сталне обуке за 2016. годину”, стр. 105, 103 и 108, доступно на: <http://www.pars.rs/sekcija/78/stalna-obuka.php>.

запослене у судовима, стручне сараднике, инфраструктуру и инвестиције, као и да ова подела омета ефикасност финансијског управљања и отвара простор за додатни политички утицај.⁷⁷

Мера 3.4.1.2. Обезбедити транспарентност података о финансирању ВСС-а и ДВТ-а

Једином активношћу је предвиђено да **ВСС и ДВТ једном годишње објављују годишњи финансијски извештај на својим веб-презентацијама.**

Индикатор: Извештај објављен на интернет страни ВСС/ДВТ

Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период у делу који се односи на ВСС.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.

Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период у делу који се односи на ДВТ.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.

На интернет страници ВСС доступни су годишњи извештаји о раду од 2009. до 2015. године. Саставни део извештаја о раду за 2015. годину је поглавље под називом „Средства за рад и преглед извршења буџета за 2015. годину“, па је индикатор за ову активност, у делу који се односи на ВСС, испуњен.⁷⁸

На интернет страници ДВТ доступни су годишњи извештаји о раду од 2013. до 2015. године, као и извештај о раду који обухвата период од 2009. до јула 2012. године. У оквиру Извештаја о раду за 2015. годину представљено је извршење буџета за сва четири квартала 2015. године, па је индикатор за ову активност, у делу који се односи на ДВТ, испуњен.⁷⁹

Ова мера је и у претходна два извештаја оцењена као испуњена за извештајни период, па је претпоставка била да ће и ове године бити оцењена позитивно. Као што је наведено, на интернет страници ВСС објављени су сви годишњи извештаји о раду овог тела, који садрже и део о извршењу буџета, док су у овим објављеним извештаја ДВТ подаци о финансирању ове институције обухваћени извештајима за 2014. и 2015. годину. Према подацима прикупљеним за потребе извештаја о Стратегији за 2014. годину, у јануару 2014. године, годишњи финансијски извештај ДВТ је објављен у Информатору о раду, док се на почетној страници интернет презентације налази посебан део с објављеним финансијским извештајима, што ове податке чини лако доступним.⁸⁰ Ипак, тренутно се у овом делу налазе само извештаји који се односе на 2015. годину.

С обзиром на то да је Законом о буџетском систему прописано да су сви КЈС дужни да на својој интернет страници објављују своје финансијске планове за наредну годину, информатор о раду, завршне рачуне и финансијске извештаје (члан 8. став 3.), као и да велики

⁷⁷ Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2016. годину*, стр. 14.

⁷⁸ Високи савет судства, „Годишњи извештај о раду, 2015“, март 2016. године, стр. 14-18, доступно на <http://vss.sud.rs/sr/izvestaj-o-radu>

⁷⁹ Државно веће тужилаца, „Извештај о раду Државног већа тужилаца за 2015. годину“, фебруар 2015. године, стр. 15-17, доступно на <http://www.dvt.jt.rs/izvestaji/>.

⁸⁰ Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана за 2014. годину*, стр. 97, доступно на: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf>.

број органа јавне власти своје годишње извештаје о раду, чији је саставни део финансијски извештај, објављују на својим интернет страницама, поставља се питање да ли је неопходно да ова активност буде саставни део Ревидираног акционог плана. Наиме, чињеница је да њена реализација не производи ништа ново у систему борбе против корупције и да стога у тој области нема никакав учинак. С друге стране, поставља се питање да ли ови извештаји пружају довољан увид у начин на који се ове институције финансирају, односно да ли је на овај начин, у складу с мером, обезбеђена транспарентност података о финансирању ВСС и ДВТ, као и да ли је аутор стратешких докумената у области борбе против корупције имао на уму нешто друго, како би се унапредила транспарентност ових података. Ипак, да је то случај, неопходно је било дати овим телима одговарајуће инструкције у смислу тога на који начин треба постићи остварење ове мере, и циља који налаже пуну транспарентност правосуђа у буџетским овлашћењима. У супротном, праћење ове мере у оквиру надзора над Стратегијом и Ревидираним акционим планом своди се на пуки надзор над спровођењем једне одредбе Закона о буџетском систему.

Циљ 3.4.2. Процес избора, напредовања и одговорности носилаца правосудних функција заснован на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима

Ревидираним акционим планом за испуњење овог циља предвиђене су четири мере.

Мера 3.4.2.1. Изменити Правилник о садржини и начину полагања пријемног испита на Правосудној академији, у циљу повећања транспарентности уписа

Првом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија**, у року од **месец дана** од почетка примене измена Закона о Правосудној академији којима се овај закон усклађује с одлуком Уставног суда од 21. марта 2014. године, формира радну групу за израду нацрта Правилника.

Индикатор: Решење о формирању радне групе

Активност није реализована у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија**, у року од **два месеца** од датума формирања радне групе за израду Правилника изради и усвоји Правилник.

Индикатор: Усвојен Правилник о садржини и начину полагања пријемног испита у складу с инструкцијом из мере

Активност није реализована у складу с индикатором.

У извештају Правосудне академије о Стратегији наводи се да је ова мера у потпуности реализована, а да је документ доступан на интернет страници ове институције.⁸¹ На интернет страници се налази Правилник о садржини и начину полагања пријемног испита који је донет 5. августа 2010. године.⁸² С обзиром на то да је Правилник донет знатно пре усвајања Стратегије и Акционог плана, он се ни на који начин не може повезати с овом активношћу. Због тога Агенција оцењује ову активност као нереализовану.

⁸¹ Правосудна академија, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

⁸² Видети: <http://www.pars.rs/tekst/1281/pravilnici.php>.

С друге стране, Агенција је у извештају о Стратегији за 2014. годину пренела податке из извештаја Правосудне академије о Стратегији у коме је наведено да је половином децембра 2013. године Управни одбор Правосудне академије разматрао питања измене Правилника и утврдио правце измена, а да је крајем децембра 2013. године формирана радна група за измене Правилника. Такође је израђен упитник, односно анкета за припаднике прве четири генерације полазника Правосудне академије. Ипак, у Алтернативном извештају Београдског центра за безбедносну политику (БЦБП) и Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије (УТС) о спровођењу Стратегије за 2014. годину постављено је питање да ли је ова мера неопходна с обзиром на то да се листа кандидата објављује на интернет страници Правосудне академије, а да се сви делови пријемног испита спроводе према најбољим праксама које задовољавају одговарајуће критеријуме – писмени испит се полаже под шифром, усмени испит се снима, питања за писмени испит се извлаче на дан полагања. Алтернативни извештај БЦБП и УТС је због тога препоручио да се потреба за овом мером поново размотри и да се она усагласи с препорукама Радне групе за реформисање и развој Правосудне академије.⁸³

Мера 3.4.2.2. Промовисати почетне и сталне обуке на Правосудној академији међу студентима правних факултета, судијским и тужилачким помоћницима и приправницима

Првом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија до 30. септембра 2016. године** изради план и програм организовања информативних семинара и информативни материјал.

Индикатор: Израђен план и програм и информативни материјал

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Другом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија, континуирано, почев од трећег квартала 2016. године**, спроводи план информативних семинара и дели информативни материјал.

Индикатор: Достављен извештај о спроведеном плану информативних семинара и подели информативног материјала по години важења Стратегије

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

У извештају Правосудне академије о Стратегији за целу ову меру је наведено само да је реализована, а затим се наводе Београд 10. маја 2016. године и Нови Сад 17. маја 2016. године,⁸⁴ па је претпоставка да су у питању догађаји на којима су обуке на Правосудној академији промовисане, како је предвиђено мером. Ипак, због овако оскудног извештавања, Агенција није у могућности да оцени реализацију ове две активности.

У извештају Правосудне академије за 2015. годину наведено је да ће радна група која ће се бавити овом темом бити формирана у првом кварталу 2016. године, а да се планира укупно 8 промоција: 4 на факултетима у Нишу, Београду, Новом Саду и Крагујевцу, а 4 у судовима и јавним тужилаштвима по апелацијама. Према извештају одговорног субјекта,

⁸³ Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину*, стр. 99-100.

⁸⁴ Правосудна академија, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

ове промоције је требало да буду одржане у трећем и четвртном кварталу 2016. године уз финансијску подршку УСАИД пројекта за јачање капацитета Правосудне академије.⁸⁵

С друге стране, поставља се питање какав утицај реализација ове мере има на борбу против корупције и, стога, питање због чега се она налази у једном оваквом документу. Вероватно би било више оправдано да она буде саставни део неког од стратешких докумената који се баве правосуђем.

У Извештају ЕК о напретку Србије за 2016. годину наводи се да је потребна даља реформа Правосудне академије у циљу побољшања њених професионалних, финансијских и административних капацитета, како би постала права независна и обавезна тачка за улазак у судијску професију. Такође, налаз ЕК је да механизам контроле квалитета за процену ефикасности правосудне обуке тек треба да буде успостављен.⁸⁶

Извештај ЕК такође истиче потребу за темељним и свеобухватним правосудним образовањем и изменама уставне одредбе о систему за избор и управљање каријером у складу с европским стандардима независности правосудног система. Ове тачке би требало да допринесу транспарентнијем и предвидљивијем систему правосудне каријере.⁸⁷

Активности у оквиру **мере 3.4.2.3.** нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

Мера 3.4.2.4. Успоставити поступак редовног објављивања статистичких података и праксе поступања дисциплинских органа ВСС и ДВТ који се односе на број пријава, врсте повреда, врсте и број одлука, рок у којем је решено

Једином активношћу је предвиђено да **ВСС и ДВТ континуирано, сваких пола године**, на својим сајтовима објављују статистику.

Индикатор: Полугодишњи извештаји који садрже статистику података наведених у мери су објављени на интернет страни ВСС/ДВТ

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности у делу који се односи на ВСС.

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности у делу који се односи на ДВТ.

Како се наводи у извештају ВСС о Стратегији, у извештајима о раду Дисциплинског тужиоца и Дисциплинске комисије ВСС, који су поднети овом телу, налазе се статистички подаци о њиховом раду.⁸⁸ У оквиру годишњег извештаја о раду ВСС, доступном на његовој интернет страници, налази се поглавље под називом „4.11. Дисциплински поступци – поступање Високог савета судства као другостепеног органа у дисциплинском поступку“.⁸⁹ Ипак, ови подаци се не односе на праксу поступања дисциплинских органа ВСС, како је то наведено у мери, нити се ови подаци могу пронаћи на интернет страници ВСС. АП 23 предвиђа израду и објављивање на интернет страници ВСС брошуре за судије у циљу подизања свести о правилима етике, која ће садржати примере неадекватног понашања судија, као и праксу поступања дисциплинских органа у дисциплинском поступку. ВСС наводи да је брошура

⁸⁵ Видети: Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2015. годину*, стр. 164.

⁸⁶ Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2016. годину*, стр. 15.

⁸⁷ *Ibid*, стр. 65.

⁸⁸ ВСС, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017. године.

⁸⁹ Видети: <http://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Izvestaj%20o%20radu%20VSS%202015.pdf>, стр. 35.

тренутно у изради у сарадњи са ОЕБС.⁹⁰ Ипак, израда ове брошуре не може се довести у везу с мером, која захтева да се успостави поступак редовног објављивања статистичких података и праксе, а не да се то уради једнократно.

ВСС је у извештају навео да се извештаји о раду Дисциплинског тужиоца и Дисциплинске комисије, који су у фебруару 2016. године поднети ВСС, налазе на његовој интернет страници, као и да су у њима садржани статистички подаци о њиховом раду.⁹¹ Ипак, увидом у интернет страницу ВСС, Агенција није успела да ове извештаје пронађе, па је препорука одговорном субјекту да у будућим извештајима наведе линк на коме су они доступни.

У погледу дела који се односи на учесталост објављивања ових података, наглашавамо да Ревидирани акциони план предвиђа да се статистика на интернет страници објављује на полугодишњем нивоу, што, како произлази из извештаја ВСС о Стратегији и увида у интернет страницу овог тела, тренутно није случај. Што се тиче врсте података које мера налаже да буду објављени, у извештају ВСС за 2015. годину објављени су подаци о поступцима по жалбама на одлуке Дисциплинске комисије, па се не може говорити о броју пријава, већ о броју жалби (13), наведена је структура дисциплинских прекршаја, односно врсте повреда, наведене су и врсте и број одлука, али не и рок у коме су предмети решени. У сваком случају, очигледно је да је ова мера захтевала статистику из дисциплинских поступака у првом степену, која вероватно пружа бољи увид у ову област.

С друге стране, на интернет страници ДВТ налазе се три прегледа статистичких података поступања дисциплинских органа ДВТ,⁹² од којих се последњи односи на период од 1. јануара до 30. новембра 2015. године, иако се у извештају ДВТ наводи да се годишњи извештај о раду Дисциплинског тужиоца за период од 1. јануара до 31. децембра 2016. године, који је поднет 12. јануара 2017. године, налази на интернет страници ДВТ.⁹³ Као и у случају ВСС, тако и у овом случају увидом у интернет страницу ДВТ, Агенција није успела да овај извештај пронађе, па је препорука одговорном субјекту да у будућим извештајима наведе линк на коме је он доступан.

У погледу учесталости објављивања ових података и овде је случај да се то не ради на полугодишњем, већ на годишњем нивоу, а што се тиче врсте података, ови прегледи садрже податке о: броју пријава, врсти повреда (с тим да се наводе чланови закона који су повређени прекршајем, а не назив прекршаја), врсти и броју одлука и подаци о дужини трајања сваког дисциплинског поступка, односно року у коме је предмет решен.

У оквиру извештаја ДВТ о Стратегији за први квартал 2016. године, Агенцији је достављена „Анализа ефеката примене Правилника о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Републике Србије“, од 10. марта 2016. године коју је израдио Дисциплински тужилац, а у којој су садржани статистички подаци о његовом поступању за 2015. годину.

На интернет страници ВСС доступна је анализа „Право и пракса дисциплинске одговорности судија у Србији“ објављена у мају 2016. године уз подршку ОЕБС у Србији. Анализа констатује да је правни оквир за дисциплинску одговорност судија у Србији у складу с

⁹⁰ ВСС, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017. године.

⁹¹ ВСС, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, април 2016.

⁹² Ови извештаји се односе на следеће периоде: 20.05.2013. до 31.12.2013; 01.01.2014. до 06.10.2014; 01.01.2015. до 30.11.2015, а доступни су на: <http://www.dvt.jt.rs/izvestaji/>.

⁹³ ДВТ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017. године.

међународним стандардима, осим у погледу састава другостепеног дисциплинског органа. Европска повеља за судије из 1998. године захтева да дисциплински органи у већини буду састављени од судија, што је у случају ВСС испуњено, имајући у виду да 7 од 11 чланова чине судије. Препоручљиво је да у саставу ових органа поред судија буду и представници других правничких професија и професори, што је у случају Републике Србије реализовано, с обзиром на то да се у ВСС налазе и један адвокат и један професор права. Ипак, на међународном нивоу се у последње време иде и корак даље, па је Специјални извештај Уједињених нација 2014. године закључио да политички представници не треба да се налазе у органима који одлучују о дисциплинској одговорности судија, што у случају ВСС, који је другостепени дисциплински орган, није испуњено, с обзиром на то да се у његовом саставу, налазе и представник законодавне (председник надлежног одбора Народне скупштине) и извршне (министар надлежан за правосуђе) власти.

Анализа препоручује још неке измене у правном оквиру дисциплинске одговорности судија које би допринеле његовој конзистентности и кохерентности: 1) уношење у Закон о судијама изричите одредбе о дисциплинској одговорности председника судова и разматрање увођења посебног дисциплинског прекршаја за ове функционере; 2) измена нејасне одредбе о постојању тешког дисциплинског прекршаја (члан 90. став 2.), чије је тумачење у пракси проузроковало бројне проблеме; 3) уношење измена у нови Дисциплински правилник из 2015. године у циљу исправљања неких некохерентних решења; 4) уношење у Дисциплински правилник одредбе којима се регулише начин доношења одлука Дисциплинске комисије.

Анализа констатује да од установљавања дисциплинских органа 2011. године постоји стални експоненцијални раст дисциплинских поступака против судија. Најчешћи дисциплински прекршаји за које је правоснажно утврђена дисциплинска одговорност су неоправдано одуговлачење поступка, кашњење у изради одлука и незаказивање рочишта или претреса, што изнова истиче ендемске проблеме ефикасности правосуђа у Србији.

Анализа закључује да дисциплински органи поштују све процесне гаранције у дисциплинском поступку, а у пракси је, штавише, уочено да се не држе само текстуалног тумачења Правилника, већ, с правом примењују и циљно тумачење других законских одредби. С друге стране, анализа препоручује да Дисциплинска комисија и ВСС убудуће у сваком конкретном случају прецизно одреде конкретну одредбу Етичког кодекса коју конкретна несавесна радња судије крши, а затим пруже и темељнија образложења због чега је у неком случају Етички кодекс прекршен „у већој мери“.

Као проблем анализа наводи чињеницу да ВСС не сматра застарелост (чак и кривичних) предмета као саму по себи квалификаторну околност, већ се мора посебно доказивати да је она произвела неку од законом предвиђених последица. Очигледно је да свака застара предмета не производи исте последице, али се чини да застарелост до које дође услед несавесног рада судије сама по себи представља озбиљан поремећај у вршењу судске власти и обављању радних задатака у суду, па да би због тога дисциплински органи, а нарочито ВСС, требало да праксу развијају у том смеру. Уочено је и да дисциплински органи, а посебно Дисциплинска комисија, не посвећују довољно пажње раздвајању различитих последица које треба да наступе да би постојао квалификовани облик, већ све случајеве разматра под капом последице „тешког нарушавања угледа и поверења јавности у судство“.

У погледу казнене политике, у периоду од краја 2013. до почетка 2016. године, уочен је напредак, због тога што се она више не заснива на „два супротна пола“, као што је случај у

периоду од 2011. до 2014. године. Сада се у највећем броју случајева изриче казна која се налази на средини – умањење плате, а у анализираним одлукама није уочено ни упадљиво изрицање несразмерних санкција или изрицање суштински различитих санкција у истим или сличним случајевима. Штавише, дисциплински органи су у пракси тежили да прецизирају и олакшавајуће и отежавајуће околности релевантне за одмеравање санкције. Ипак је уочено да се некада релевантне околности само набрајају без стављања у контекст конкретног случаја, што, за сада, није учињено на штету судија којима је санкција изречена, нити има негативног утицаја на казнену политику, али утиче на квалитет одлука дисциплинских органа. Због тога је важно да дисциплински органи наставе напоре у смеру ближег одређивања критеријума за одмеравање санкција и њихове објективизације.

У погледу квалитета одлука Дисциплинске комисије и ВСС, анализа показује да дисциплински органи раде на унапређењу методологије писања одлука.⁹⁴

Циљ 3.4.3. Развијено ефикасно и проактивно поступање у откривању и кривичном гоњењу коруптивних кривичних дела

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено пет мера.

Мера 3.4.3.1. Креирати програм мултидисциплинарних обука за вођење проактивних истрага за полицију, Војнобезбедносну агенцију, јавна тужилаштва и судове

Једином активношћу је предвиђено да **Правосудна академија континуирано** спроводи обуке и дели приручнике са упутствима.

Индикатор: Достављен извештај о спроведеном плану и програму обуке и извештај о дистрибуцији приручника

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Правосудна академија се у свом извештају о Стратегији није осврнула на реализацију ове мере.

⁹⁴ Проф. др Татјана Папић, „Право и пракса дисциплинске одговорности судија у Србији“, ОЕБС, мај 2016. године, стр. 40-43, доступно на: <http://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Analiza%20prava%20i%20prakse%20disciplinske%20odgovornosti.pdf>.

Мера 3.4.3.2. Спровојати и развијати процес проактивних истрага

Првом активношћу је предвиђено да МУП и РЈТ до 30. септембра 2016. године формирају статистику о покренутих проактивних истрагама (примена специјалних техника и поступања на основу сопствене иницијативе полиције и тужилаштва).

Индикатор: Формирана статистика о покренутих проактивних истрагама. Повећан број покренутих проактивних истрага у односу на претходну годину

Активност је реализована у складу с индикатором у делу који се односи на РЈТ. Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин и у року предвиђеним Ревидираним акционим планом.

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности у делу који се односи на МУП.

Другом активношћу је предвиђено да МУП и РЈТ континуирано воде евиденцију о проактивном поступању код коруптивних кривичних дела.

Индикатор: Успостављена евиденција

Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период у делу који се односи на РЈТ.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности у делу који се односи на МУП.

У извештају РЈТ о Стратегији наводи се да је Републички јавни тужилац 20. новембра 2013. године свим јавним тужилаштвима издала инструктивно упутство А бр. 587/13 о вођењу евиденција о проактивном поступању код коруптивних кривичних дела, као и вођењу статистике о проактивним истрагама. Овим предметима додељена је посебна ознака предмета „проактивна истрага“. Како би ова мера била реализована, 20. јануара 2014. године издато је инструктивно упутство А бр. 23/14, којим је предвиђено и увођење нових рубрика у обрасце за статистички извештај РЈТ о поступању јавних тужилаштава.

Проактивне истраге у предметима с елементом корупције покренуте су у 2014. години према 54 лица,⁹⁵ а у 2015. години према 69 лица,⁹⁶ што значи да је, у складу с индикатором, број проактивних истрага у 2015. повећан у односу на претходну годину.

У складу с поменутих инструктивним упутством А бр. 587/13 од 20. новембра 2013. године, којим је одређено вођење посебне евиденције о проактивном поступању код коруптивних кривичних дела, сва јавна тужилаштва воде статистику о проактивним истрагама, која се приказује у статистичком извештају РЈТ.⁹⁷

МУП се у свом извештају о Стратегији није осврнуо на реализацију ове мере.

⁹⁵ РЈТ, „Рад јавних тужилаштава на сузбијању криминалитета и заштити уставности и законитости у 2014. години“, фебруар 2015. године, стр. 225, доступно на <http://rjt.gov.rs/docs/RADJAVNIHTUZILASTAVA-3.pdf>.

⁹⁶ РЈТ, „Рад јавних тужилаштава на сузбијању криминалитета и заштити уставности и законитости у 2014. години“, фебруар 2016. године, стр. 207, доступно на <http://rjt.gov.rs/docs/RAD%20JAVNIH%20TUZILASTVA%202015.pdf>; РЈТ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

⁹⁷ РЈТ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

Мера 3.4.3.3. Ојачати капацитете правосудних органа за спровођење проактивних истрага

Једином активношћу је предвиђено да **Правосудна академија континуирано** спроводи план специјализације.

Индикатор: Достављен извештај о спровођењу плана специјализације по години важења Стратегије

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности за извештајни период.

У извештају Правосудне академије о Стратегији само се наводи да су у оквиру ове мере одржане 4 радионице – две у Београду (23. и 30. септембра 2016. године) и две у Новом Саду (30. септембра и 7. октобра 2016. године). У извештају се не наводи ништа друго, ни које су теме обрађене на радионицама, нити структура и број учесника. Због тога, Агенција није у могућности да оцени реализацију ове активности, односно мере.

Мера 3.4.3.4. Континуирана обука судија и тужилаца из области финансијске истраге

Првом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија до 31. децембра 2016. године** изради приручник за обуке.

Уз активност је предвиђена напомена да у израду плана и програма и приручника треба укључити ВСС и ДВТ.

Индикатор: Израђен план и програм обуке и приручник за обуке

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Другом активношћу је предвиђено да **ДВТ и ВСС сваке године** прописују обавезан број дана обука за судије и тужиоце.

Индикатор: Донесен акт којим су предвиђени обавезни дани обуке

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности у делу који се односи на ВСС.

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности у делу који се односи на ДВТ.

Трећом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија континуирано** спроводи план обуке и дели приручнике за обуку.

Индикатор: Општа напомена бр. 7

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Правосудна академија се у извештају о Стратегији није осврнула на ову меру.

Слично као и прошле године, у извештају ВСС о Стратегији наводи се да је ово тело 15. марта 2016. године дало сагласност на програм сталне обуке Правосудне академије за 2016. годину. У делу програма обуке за судије кривичних одељења, заменике јавних тужилаца, судијске и тужилачке помоћнике на тему „Специјалистичка обука о спровођењу истраге“, планирани су и једнодневни или дводневни семинари, уз могућност измена, уколико буде потребе, на тему финансијске истраге.⁹⁸ Ипак у извештају се не наводи да ли је ВСС прописао обавезан број дана обука за судије, односно, како је индикатором предвиђено, донео акт о томе.

⁹⁸ ВСС, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

У извештају ДВТ о Стратегији наводи се да ово тело једном годишње даје сагласност на Програм сталне обуке Правосудне академије, којим је предвиђен и број дана обуке из области финансијске истраге, за носиоце јавнотужилачке функције.⁹⁹ У извештају за други квартал 2016. године ДВТ је навело да ће у наредном периоду донети одлуку о обавезном броју дана обуке из области финансијске истраге.¹⁰⁰ Ипак, ДВТ није у наредном извештају доставио податке о томе да ли је ова одлука донета.

Извештај ЕК о напретку Србије за 2016. годину наводи да Србија још увек није у стању да води сложене финансијске истраге, укључујући и истраге прања новца, упоредо са кривичним истрагама, што је потврђено и у евалуационом извештају о Србији Комитета Савета Европе *MONEYVAL*, усвојеног у априлу 2016. године. Концепт финансијске истраге обично је ограничен на заплене и одузимања имовине појединаца која је проистекла из кривичног дела, а ретко се фокусира на праћење токова новца. Извештај додаје да се замрзавање средстава из предострожности ретко примењује у истрагама, због чега имовина често нестаје, па одузимање имовине проистекле из кривичних дела након правоснажне пресуде има лоше резултате.¹⁰¹

Мера 3.4.3.5. Усаглашавати евиденцију судских депозита са стањем КДП предмета (*Corpus Delicti* предмети), а нарочито опојних дрога и новца

Једином активношћу је предвиђено да **председници основних и виших судова, полугодишње, почев од четвртог квартала 2016. године ажурирају и срањују евиденцију и стање КДП предмета у судским депозитима.**

Индикатор: Евиденције у судским депозитима приказују тачно стање у КДП предметима

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Од укупно 91 основних и виших судова, извештаје о спровођењу Стратегије за четврти квартал 2016. године доставила су 32 суда. Из њихових извештаја произлази да се у овој области води уредна евиденција, континуирано се прати стање КДП предмета у кривичним предметима који су у току, као и кривичних предмета који су правоснажно завршени, а рачуноводство суда континуирано прати новчане депозите.

Агенција понавља препоруку изнету у извештајима о спровођењу Стратегије за 2014. и 2015. годину, као и у мишљењу о Нацрту ревидираног акционог плана из марта 2016. године и предлаже министарству надлежном за послове правосуђа да размотри одговарајуће измене ове мере, у циљу промене одговорног субјекта који ће вршити контролу да ли судови заиста ову меру испуњавају. Агенција нема надлежност, као ни капацитете, да проверава да ли је ова активност испуњена у складу с индикатором, односно да ли евиденције у судским депозитима заиста приказују тачно стање у КДП предметима. Агенција је у мишљењу предложила да уколико мера и активност остану у овом облику, одговорни субјект буде орган јавне власти који има овлашћење да врши контролу над судовима у овој области, односно да изврши увид у стање судских депозита. Исти орган би онда могао да Агенцију извести о томе да ли се ово усаглашавање редовно врши у свим судовима.

⁹⁹ ДВТ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

¹⁰⁰ ДВТ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јун 2016.

¹⁰¹ Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2016. годину*, стр. 19.

Мера 3.4.4.1. Спровести кампању за информисање јавности о примени нових одредаба Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 и 108/14)

Првом активношћу је предвиђено да **Министарство правде до 31. децембра 2016. године** направи програм и план кампање.

Уз активност је наведена напомена да се рокови рачунају од усвајања измена Кривичног законика.**

Индикатор: Израђен програм и план кампање

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2016. године.

** Ова напомена је беспредметна, с обзиром на то да је формулисан датум када рок истиче.

До краја фебруара 2017. године, Министарство правде није Агенцији доставило извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину.

Мера 3.4.7.1. Успоставити ефикасан механизам контроле рада судских вештака

Другом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија континуирано** спроводи план обуке.

Индикатор: Достављен извештај о спроведеном плану обуке

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

* Прва активност није доспела за реализацију до краја 2016. године.

Правосудна академија се у свом извештају о Стратегији није осврнула на ову меру.

Мера 3.4.8.1. Ојачати капацитете правосудних органа за спровођење кривичног поступка

Првом активношћу је предвиђено да **ВСС и ДВТ до 30. септембра 2016. године** израде анализу потреба.

Индикатор: Достављен извештај о спроведеној анализи потреба

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности у делу који се односи на ВСС.

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности у делу који се односи на ДВТ.

Трећом активношћу је предвиђено да **РЈТ и ДВТ до 30. септембра 2016. године** формирају посебна одељења за сузбијање корупције у вишим јавним тужилаштвима у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу сходно Закону о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала и корупције.

Индикатор: Формирана посебна одељења виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције

Активност није реализована у складу с индикатором.

Мера 3.4.8.1. Ојачати капацитете правосудних органа за спровођење кривичног поступка

Четвртом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија континуирано** спроводи план обуке носилаца правосудних функција.

Индикатор: Достављен извештај о спроведеном плану и програму обуке по години важења Стратегије

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

* Друга и пета активност нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

Како у трећем, тако и у четвртом кварталном извештају ВСС о Стратегији наведено је само да је рок за ову активност трећи квартал 2016. године.¹⁰²

За разлику од ВСС, ова активност је, у делу који се односи на ДВТ, у 2014. години оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом,¹⁰³ тако да није јасно због чега је поново своје место нашла у Ревидираном акционом плану.

У извештају ДВТ о Стратегији наводи се да је, поводом увођења специјализације у јавним тужилаштвима, ДВТ дало мишљење на нацрт Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције. Овај закон је усвојен је 23. новембра 2016. године, с почетком примене предвиђеним за 1. март 2018. године.¹⁰⁴ Након тога, посебна одељења за сузбијање корупције у вишим јавним тужилаштвима у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу ће почети са радом. РЈТ и Министарство правде су, с тим у вези, предузели опсежне организационо техничке припреме за формирање ових одељења.¹⁰⁵ Испоручивање опреме јавним тужилаштвима настављено је у складу са утврђеном анализом потреба, а у оквиру пројекта ИПА 2012 „Примена новог Законика о кривичном поступку“.¹⁰⁶

У извештају Правосудне академије о Стратегији наводи се да је у оквиру континуиране обуке судија кривичара за Законик о кривичном поступку током 2016. године одржано 7 радионица, по две у Београду, Нишу и Новом Саду и једна у Крагујевцу (23. и 30. септембра и 7, 21. и 28. октобра 2016). Радионицама је присуствовало укупно 163 учесника.¹⁰⁷

С обзиром на поклапање датума и градова у којима су одржане, вероватно је да су у питању исте радионице као и оне наведене у оквиру **мере 3.4.3.3**, с тим да се она односи на јачање капацитета правосудних органа за спровођење проактивних истрага, док је ова мера општија и усмерена је на јачање капацитета правосудних органа за спровођење кривичног поступка. Ипак, у извештају Правосудне академије не наводе се ни теме радионица, нити структура учесника, тако да није могуће разликовати реализацију ове две мере. Због овако оскудног извештавања, у случају обе мере није могуће закључити да ли је активност реализована или не, односно да ли су ове обуке усмерене управо на реализацију одговарајућих обавеза из Ревидираног акционог плана.

¹⁰² ВСС, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, новембар 2016, јануар 2017.

¹⁰³ Видети: Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину*, стр. 119.

¹⁰⁴ „Службени гласник РС“, бр. 94/16.

¹⁰⁵ РЈТ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

¹⁰⁶ ДВТ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

¹⁰⁷ Правосудна академија, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

Ипак, с обзиром на то да су обуке које организује Правосудна академија свакако усмерене на подизање капацитета правосудних органа за спровођење поступака за које су надлежни, не може се рећи да ова институција не реализује односну активност. На интернет страници Правосудне академије, доступан је “Програм сталне обуке за 2016. годину”, који садржи и део под називом “Програм сталне обуке судија кривичних одељења и судијских помоћника за 2016. годину”, где се наводи да је сврха ове обуке упознавање учесника са новим правним прописима из области кривично-процесног и кривично-материјалног права и да се у овом циљу одржавају по правилу једнодневни семинари, уз могућност измена у случају потребе.¹⁰⁸

Мера 3.4.9.1. Обучити носиоце правосудних функција и припаднике полиције и Војнобезбедносне агенције, о решењима Стратегије истрага финансијског криминала

Првом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија до 30. септембра 2016. године** направи план и програм обуке.

Индикатор: Израђен план и програм обуке

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Трећом активношћу је предвиђено да **Правосудна академија континуирано, почев од четвртог квартала 2016. године**, спроводи план обуке.

Индикатор: Достављен извештај о спроведеном плану и програму обуке по години важења Стратегије

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности за извештајни период.

* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2016. године.

Правосудна академија се у свом извештају о Стратегији није осврнула на реализацију ове мере.

3.5. ПОЛИЦИЈА

У оквиру пете области Стратегије – Полиција – формулисана су два циља:

1. ојачани капацитети полиције за спровођење истрага у кривичним делима са елементима корупције (**циљ 3.5.1.**);
2. ојачани интегритет и механизми унутрашње контроле у циљу сузбијања корупције у сектору полиције (**циљ 3.5.2.**).

За остварење ова два циља предвиђено је 6 мера и 19 активности, од којих је поступање испитано за 7 активности. Према оцени Агенције, од 7 испитаних активности:

- 1 активност је реализована у складу с индикатором, и то на начин предвиђен Ревидираним акционим планом. У питању је активност трајне природе;
- 2 активности нису реализоване у складу с индикатором;
- за 4 активности Агенција није у могућности да оцени реализацију.

¹⁰⁸ Видети: Правосудна академија, “Програм сталне обуке за 2016. годину”, стр. 4, доступно на: <http://www.pars.rs/sekcija/78/stalna-obuka.php>.

Поступање по Стратегији и Ревидираном акционом плану

Циљ 3.5.1. Ојачани капацитети полиције за спровођење истрага у кривичним делима са елементима корупције

Ревидираним акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене три мере.

Мера 3.5.1.1. Успоставити механизме за основну, специјалистичку и континуирану едукацију полицијских службеника на пословима борбе против корупције

Првом активношћу је предвиђено да МУП (Управа за стручно образовање) континуирано спроводи обуке за полицијске службенике по Плану едукације полицијских службеника на пословима борбе против корупције.

Индикатор: Општа напомена бр. 7

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Другом активношћу је предвиђено да МУП (Управа за стручно образовање) годишње спроводи евалуацију учинка спроведених обука.

Индикатор: Израђена годишња евалуација; резултати годишњег тестирања

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

МУП се у извештају о Стратегији није осврнуо на реализацију активности у оквиру ове мере.

Активности у оквиру **мере 3.5.1.2.** и **3.5.1.3.** нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

Циљ 3.5.2. Ојачани интегритет и механизми унутрашње контроле у циљу сузбијања корупције у сектору полиције

Ревидираним акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене три мере.

Активности у оквиру **мере 3.5.2.1.** нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

Мера 3.5.2.2. Ојачати капацитете за спровођење унутрашње контроле развијањем контролно-инструктивне делатности

Првом активношћу је предвиђено да МУП у року од 7 месеци од доношења* Закона о полицији („Службени гласник РС“, бр. 6/16) донесе упутство о начину и облицима вршења унутрашње контроле.

Индикатор: Упутство је објављено и ступило на снагу

Активност није реализована у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да МУП у року од 7 месеци од доношења* новог Закона о полицији донесе Упутство о прикупљању, обради и анализи података о корупцији у сврхе анализе ризика и процене стања.

Индикатор: Израђено Упутство о прикупљању, обради и анализи података о корупцији у сврхе спровођења анализе ризика и процене стања у министарству надлежном за унутрашње послове

Активност није реализована у складу с индикатором.

* Закон о полицији је усвојен 26. јануара, објављен 28. јануара, а ступио на снагу 5. фебруара 2016. године.

** Трећа и четврта активност нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

У извештају МУП о Стратегији наводи се да је СУК, у складу са чланом 225. став 3. Закона о полицији,¹⁰⁹ сачинио радну верзију Правилника о начинима и облицима вршења унутрашње контроле и у новембру 2016. године доставио Секретаријату МУП на мишљење. У извештају се додаје да је израда коначне верзије Правилника у току, а да је Законом о полицији прописано да подзаконски акти буду донети у року од годину дана од његовог ступања на снагу.¹¹⁰

У извештају МУП о Стратегији наводи се да је СУК, у складу са чланом 230. Закона о полицији сачинио радну верзију Упутства о спровођењу анализе ризика корупције у МУП. Текст упутства је крајем 2016. године достављен Секретаријату МУП на мишљење, а и на овом месту се напомиње да је Законом о полицији прописано да подзаконски акти буду донети у року од годину дана од његовог ступања на снагу. Крајем 2015. године у оквиру пројекта Савета Европе и ЕУ „Јачање капацитета полиције и правосуђа за борбу против корупције у Србији“ (PACS), о тексту Упутства је добијено стручно мишљење румунских експерата из Генералне дирекције за борбу против корупције Министарства унутрашњих послова Румуније. Такође, на иницијативу СУК, у оквиру истог пројекта су израђене Смернице за израду анализе ризика корупције и спроведена је анализа ризика корупције у Управи граничне полиције.¹¹¹

Агенција констатује да рокови за активности у оквиру ове мере нису адекватно формулисани, с обзиром на то да сам Закон о полицији предвиђа дужи рок за усвајање поменутих упутстава.

¹⁰⁹ „Службени гласник РС“, бр. 6/16.

¹¹⁰ МУП, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

¹¹¹ *Ibid.*

Мера 3.5.2.3. Развити механизме за јачање интегритета полицијских службеника

Четвртом активношћу је предвиђено да МУП континуирано спроводи мере за јачање интегритета запослених на позицијама посебно ризичним за корупцију.

Уз активност је наведена напомена да су потребни анализа и савети експерата у погледу најбоље праксе, као и доношење Правилника о евиденцији имовинског картона и провери промене имовног стања запослених у министарству надлежном за унутрашње послове.

Индикатор: Број спроведених мера

Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.

Шестом активношћу је предвиђено да МУП (Сектор унутрашње контроле) једном годишње осигура праћење примене Кодекса полицијске етике и санкционисања његовог кршења.

Уз активност је наведена напомена да извештај о праћењу примене треба да показује да ли се кршење Кодекса санкционише.

Индикатор: Израђен извештај о праћењу примене Кодекса

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Седмом активношћу је предвиђено да МУП квартално јавно објављује кварталне извештаје о резултатима борбе против корупције које је министарство надлежно за унутрашње послове постигло.

Индикатор: Извештаји се квартално објављују на интернет презентацији министарства надлежног за унутрашње послове

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

* Прва, друга, трећа и пета активност нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

У извештају МУП о Стратегији наводи се да је СУК током 2016. године спровео четири превентивне контроле у полицијским управама МУП. Након тога, а на основу утврђених пропуста у раду, СУК је поднео 8 кривичних пријава, а за 136 полицијских службеника предложено је предузимање мера дисциплинске одговорности. Поред тога, СУК је, на основу уочених неправилности и пропуста предложио и предузимање мера усмерених на отклањање неправилности, појашњење или успостављање нових процедура, у циљу изградње јасног и једнообразног система поступања.

У извештају МУП је даље наведено да су представници СУК учествовали на два догађаја у вези с овом темом. У питању је регионални округли сто „Развој наставног плана и стратегија за обуку у области интегритета полиције“, одржан у октобру 2016. године у Подгорици, где је представник СУК учествовао на позив Женевског центра за контролу оружаних снага *DCAF*. Округли сто је организован у циљу размене искустава земаља у региону о јачању интегритета полицијских службеника и унапређењу едукације у овој области. Други догађај је међународна конференција „Полицијски интегритет – холистички приступ“, одржана у новембру 2016. године, у организацији МУП, Канцеларије ИЦИТАП, Мисије ОЕБС и *DCAF*. Циљ конференције био је представљање најбољих стандарда, праксе и изазова у процесу изградње интегритета полиције, управљања људским ресурсима и улози обуке у области

полицијског интегритета, као и идентификовање организационих елемената као подршке система одговорности у полицији.

МУП је почетком 2016. године израдио анализу ризика корупције за граничну полицију у циљу реализације активности у оквиру Поглавља 24, која предвиђа процену ризика везаног за запослене релевантних институција укључених у УИГ (*активност 4.4.1.*), а на основу анализе ризика корупције коју су сачинили румунски експерти у оквиру *PACS* пројекта.

СУК је у складу са чланом 230. Закона о полицији сачинио радну верзију Правилника о имовинском картону и провери имовног стања запослених у МУП, а током 2016. године добијено је мишљење Агенције за борбу против корупције и успостављен је контакт с Агенцијом у циљу размене искустава о процедурама провере промене имовног стања и упознавања с базом података за вођење евиденције о имовинском картону функционера. Договорене су и конкретне активности на умрежавању, односно успостављању линка СУК са базом података коју Агенција користи за вођење евиденције о имовинском картону функционера и даљег унапређења сарадње у складу с потписаним Споразумом о пословно-техничкој сарадњи између Агенције и МУП.¹¹²

МУП се у извештају о Стратегији није осврнуо на реализацију шесте и седме активности у оквиру ове мере.

3.6. ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ И ИЗГРАДЊА

У оквиру шесте области Стратегије – Просторно планирање и изградња – формулисана су четири циља:

1. све непокретности у Републици Србији и са њима повезани подаци уписани у јавни електронски Катастар непокретности (**циљ 3.6.1.**);
2. смањен број процедура и уведен „једношалтерски систем“ за издавање грађевинских и других дозвола и сагласности (**циљ 3.6.2.**);
3. транспарентни критеријуми и учешће јавности у поступку разматрања, измена и усвајања просторних и урбанистичких планова на свим нивоима власти (**циљ 3.6.3.**);
4. ефикасна интерна и екстерна контрола у поступку издавања грађевинских и других дозвола и сагласности у области урбанизма (**циљ 3.6.4.**).

За испуњење ова четири циља предвиђено је 10 мера и 19 активности, од којих је поступање испитано за 17 активности. Према оцени Агенције, од 17 испитаних активности:

- 2 су реализоване у складу с индикатором, и то обе на начин предвиђен Ревидираним акционим планом. Једна активност је трајног карактера, док је друга, једнократна активност реализована у року;
- 2 активности нису реализоване у складу с индикатором;
- за 13 активности Агенција није у могућности да оцени реализацију.

¹¹² МУП, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

Поступање по Стратегији и Ревидираном акционом плану

Циљ 3.6.1. Све непокретности у Републици Србији и са њима повезани подаци уписани су у јавни електронски Катастар непокретности

Ревидираним акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене три мере.

Једина активност у оквиру **мере 3.6.1.1.** није доспела за реализацију до краја 2016. године.

Мера 3.6.1.2. Јачати капацитете организационих јединица служби Катастра непокретности, као и интерне контроле у оквиру Сектора за стручни и управни надзор Републичког геодетског завода

Другом активношћу је предвиђено да РГЗ направи и **континуирано** спроводи план и програм обуке запослених у складу с препорукама анализе потреба.

Индикатор: Израђен план и програм обуке који одговара препорукама анализе потреба; Достављен извештај о спроведеном плану и програму обуке по години важења Стратегије;

Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.

* Прва активност није доспела за реализацију до краја 2016. године.

У извештају о Стратегији РГЗ наводи да константно спроводи обуку запослених. Од 1. јануара 2016. године, РГЗ спроводи програм обуке запослених за рад у електронској писарници, која је отпочела с радом и увела једноставан механизам праћења предмета, који, како се у извештају наводи, онемогућује корупцију. Нова електронска писарница, апликација *Terra Soft modul eKatastar*, обезбеђује информације о статусу предмета поводом захтева евидентираних након 11. марта 2016. године у писарници седишта РГЗ, као и *online* приступ информацијама о статусу свих другостепених предмета формираних на основу жалбе на првостепено решење или покренутог управног спора. РГЗ је, такође, увео интернет сервис за подношење захтева. Раније је странка морала више пута да долази на шалтер службе за катастар непокретности, како би реализовала свој захтев. У оквиру Службе за катастар непокретности у Београду, на пример, дневно се поднесе више од 1.000 захтева. Уведени интернет сервис за подношење захтева аутоматизовао је део активности у овом пословном процесу, повећао ефикасност у обради захтева и смањио број долазака корисника услуга. Корисници ће имати увид у целокупну историју кореспонденције, електронску размену порука и документације, поднетих и обрађених захтева, као и тренутних статуса обраде података. РГЗ је, због великог интересовања грађана за стање нерешених катастарских предмета у другом степеном, унапредио и услуге инфоцентра. Спроведена је обука запослених, преко е-катастра им је омогућен приступ подацима електронске писарнице седишта РГЗ, па корисници услуга лакше и брже добијају информације о статусу другостепених предмета.

На основу резултата пилот пројекта ротације државних службеника правне струке, који је показао да поједине корпоративне мере из привреде могу успешно да се примењују и у државним институцијама, директор РГЗ је донео одлуку о ротацији начелника служби за катастар непокретности. Од 26. септембра 2016. године, начелници служби за катастар

непокретности геодетске струке преузели су нове радне позиције. Ротација је уведена како би се унеле промене у устаљене токове рада служби за катастар непокретности, повећала ефикасност рада и поверење грађана у поузданост и квалитет података катастра. Тако су начелници који су разменили позиције у ново радно окружење пренели своја знања и искуство и тиме допринели остваривању једнообразности у поступању и примени катастарске праксе. Резултати пилот пројекта ротације правника показали су да је и у РГЗ могуће применити поједине моделе корпоративног управљања по узору на катастре у Великој Британији и Холандији. Такав правац развоја подржава Светска банка кроз пројекат техничко-технолошког и институционалног развоја РГЗ с акцентом на развој сервисно оријентисаних услуга.¹¹³

РГЗ је донео Директиву о процедури за отклањање уочених неправилности у раду државних службеника и намештеника у РГЗ, која утврђује процедуру решавања свих уочених неправилности и грешака, спречавања њиховог понављања и отклањања евентуалних последица применом 8Д методологије. Ова методологија је тимско решавање неправилности у 8 фаза, која подразумева дефинисање проблема, утврђивање разлога због којих се процес одвија изван циљних оквира, предлагање механизма за идентификацију узрока проблема и примену одговарајућих краткорочних и дугорочних мера.¹¹⁴

Иако одговорни субјект Агенцији није доставио план и програм обуке, нити извештај о његовом спровођењу, из садржине самог извештаја о Стратегији видљиво је да РГЗ спроводи обуке запослених за низ нових мера које примењује у свом раду, а које доприносе и реализацији саме мере, онако како је формулисана.

Мера 3.6.1.3. Усвојити правилник којим се усклађује начин издавања извода из катастра тако да исти има форму електронског потписа и документа

Првом активношћу је предвиђено да РГЗ до 31. децембра 2016. године изради и усвоји правилник тако да буде у складу са Законом о електронском потпису („Службени гласник РС”, бр. 135/04) и Законом о електронском документу („Службени гласник РС”, бр. 51/09).
Индикатор: Усвојен Правилник којим се усклађује начин издавања извода из катастра тако да исти има форму електронског потписа и документа

Активност није реализована у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да РГЗ до 31. децембра 2016. године измени базу електронског катастра у складу са усвојеним правилником.
Индикатор: Извод катастра има форму електронског потписа и документа

Активност није реализована у складу с индикатором.

МДУЛС је 3. марта 2016. године образовао посебну радну групу за припрему текста Нацрта закона о електронској управи, којим ће се прописати начин на који органи успостављају и воде регистре, електронски управљају подацима и документима, издају уверења, постављају и користе портале и веб презентације, пружају информације електронским путем и предузимају друге радње у електронском облику. Нацртом закона предвиђено је да ће у року од шест месеци од дана ступања на снагу МДУЛС донети подзаконске акте за спровођење закона, па ће сви ови прописи на јединствен начин регулисати електронско по-

¹¹³ РГЗ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, октобар 2016.

¹¹⁴ РГЗ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

словање у органима државне управе. Након тога, како се у извештају РГЗ наводи, стећи ће се услови да РГЗ донесе правилник који детаљније уређује поступак издавања и архивирања електронских докумената, у складу с поменутиим актима.¹¹⁵

Циљ 3.6.2. Смањен број процедура и увођење „једношалтерског система“ за издавање грађевинских и других дозвола и сагласности

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља предвиђена једна мера.

Мера 3.6.2.1. Извршити стручно усавршавање запослених о новим решењима Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09, 64/10 – УС, 24/11, 121/12, 42/13 – УС, 50/13 – УС, 98/13 – УС, 132/14 и 145/14) до почетка његове примене

Једином активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове грађевинарства до 30. септембра 2016. године** изради и подели запосленима приручнике са упутствима. Уз активност је наведена напомена да уколико је потребно, стручно усавршавање треба спроводити и након почетка примене Закона.

Индикатор: Приручник објављен на интернет страни министарства надлежног за послове грађевинарства; Достављен извештај о дистрибуцији приручника

Активност је реализована у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин и у року предвиђеним Ревидираним акционим планом.

Светска банка је у најновијем рангирању *Doing Business* за 2017. годину, Србију уврстила међу десет земаља на свету које су највише напредовале на овој листи.¹¹⁶ Србија је у односу на претходну годину (59. место) напредовала за 12 места, па се сада налази на 47. месту међу 190 земаља, колико се на овој листи рангира према условима пословања. За овакав скок на листи, највеће заслуге приписују се увођењу електронских грађевинских дозвола. Пре само две године, у рангирању за 2015. годину, Србија се у области издавања грађевинских дозвола налазила на 186 месту,¹¹⁷ док се у најновијем рангирању у овој области налази на 36. месту.

У извештају Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (МГСИ) о Стратегији наводи се да су сви запослени на одговарајући начин упознати с новим правним институтима и обучени за обављање послова у складу с новим поступцима. Наиме, извештај наводи да су одржани састанци, обуке и радионице у координацији са *USAID*, *НАЛЕД* и *GIZ* и наводи интернет линк на коме се налазе докази за реализовану активност.¹¹⁸ Ипак, у самом извештају се не помиње израда и подела приручника из активности, нити се на наведеном линку налази публикација која би се могла сматрати приручником за стручно усавршавање запослених о новим решењима Закона о планирању и изградњи.

¹¹⁵ РГЗ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, октобар 2016.

¹¹⁶ Видети: http://www.doingbusiness.org/~/_/media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB17-Report.pdf.

¹¹⁷ Видети: <http://www.naled-serbia.org/upload/CKEditor/untitled%20folder/untitled%20folder%20copy%201/Doing%20business%202015.pdf>.

¹¹⁸ Видети: <http://www.urbanlandmanagement.rs/sr/publications/>; МГСИ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

С друге стране, на посебној интернет страници МГСИ за примену Закона о планирању и изградњи¹¹⁹ налази се „Водич кроз дозволе за изградњу: Од идеје до употребе објекта“, издат у оквиру УСАИД пројекта за боље услове пословања и уз подршку СКГО и Швајцарске агенције за развој и сарадњу (SDC).¹²⁰

Иако у самом извештају МГСИ није указано конкретно на овај приручник, нити су представљени подаци о дистрибуцији приручника, чињеница је да се он налази на посебној интернет страници МГСИ, па је претпоставка је да су запослени на неки начин информисани о њему, односно да им је он доступан.

Циљ 3.6.3. Транспарентни критеријуми и учешће јавности у поступку разматрања, измена и усвајања просторних и урбанистичких планова на свим нивоима власти

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља предвиђена једна мера.

Мера 3.6.3.1. Спровести кампање за информисање грађана о значају раног увида и јавних расправа о просторним и урбанистичким плановима

Првом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове грађевинарства до 30. септембра 2016. године** направи програм и план кампање и изради приручник о модалитетима ране партиципације грађана у изради планова.

Индикатор: Израђен програм и план кампање; Приручник о модалитетима ране партиципације грађана у изради планова израђен и објављен на интернет страни министарства надлежног за послове грађевинарства

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Другом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове грађевинарства до 30. септембра 2016. године** спроведе кампању према плану и програму у јединицама локалних самоуправа.

Индикатор: Достављен извештај о спроведеној кампањи

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

У извештају МГСИ о Стратегији наводи се да су одржане презентације, обуке и радионице у координацији са *USAID*, НАЛЕД и *GIZ* у органима јединица локалне самоуправе и седиштима управних округа и наводи се интернет линк на коме се налазе докази за реализовану активност.¹²¹ Наставак организације ових догађаја планира се у 2017. години у сарадњи са СКГО, између осталог, и спровођење кампање у јединицама локалних самоуправа. Приручници и публикације израђени су у оквиру пројекта унапређења управљања земљиштем у Републици Србији и објављени су на званичној интернет страници пројекта (још увек не на интернет страници министарства, али постоји линк ка страници пројекта).¹²² Ипак, на страници на коју је извештај упутио не налази се ниједна публикација која би се могла

¹¹⁹ Видети: <http://gradjevinskedomozvole.rs/>.

¹²⁰ Доступно на: <http://gradjevinskedomozvole.rs/Files/00283/Vodic-kroz-dozvole-za-izgradnju.pdf>.

¹²¹ Видети: <http://www.urbanlandmanagement.rs/sr/publications/>.

¹²² МГСИ, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

сматрати приручником о модалитетима ране партиципације грађана у изради просторних и урбанистичких планова.

Циљ 3.6.4. Ефикасна интерна и екстерна контрола у поступку издавања грађевинских и других дозвола и сагласности у области урбанизма

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено пет мера.

Мера 3.6.4.1. Омогућити грађанима увид у електронски портал за праћење тока предмета

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства до **30. септембра 2016. године** изради студију изводљивости за увођење електронског портала за праћење тока предмета.

Уз активност је наведена напомена да овај портал треба да буде сличан порталу судова о кретању предмета.

Индикатор: Достављен извештај о израђеној студији изводљивости; Извештај о студији

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства до **31. децембра 2016. године** измени прописе ради увођења правног основа.

Индикатор: Усвојене измене прописа ради увођења правног основа

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Трећом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства до **31. децембра 2016. године** направи опрему и изради софтвер.

Индикатор: Достављен извештај о набављеној опреми и израђеном софтверу

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

МГСИ се у извештају о Стратегији није осврнуло на активности у оквиру ове мере.

На посебној интернет страници МГСИ за примену Закона о планирању и изградњи налази се корисничко упутство у оквиру кога је наведено да корисник може да приступи следећим информацијама о предмету: регистарском броју предмета у надлежном органу, заводном броју предмета (интерни број писарнице надлежног органа), врсти захтева, датуму подношења захтева, датуму завршетка (уколико је предмет обрађен) и статусу у коме се предмет тренутно налази.¹²³

На тај начин, иако одговорни субјект о томе није известио, и због тога није јасно да ли су активности у оквиру мере реализоване, Агенција закључује да је сама мера, која предвиђа омогућавање грађанима увида у електронски портал за праћење тока предмета реализована и да због тога треба да буде избрисана из Ревидираног акционог плана.

¹²³ „Корисничко упутство – Подносилац захтева“, стр. 31, доступно на: <http://gradjevinskedomozvole.rs/Files/00302/Korisnicko-uputstvo-podnosilac-zahteva.pdf>.

Мера 3.6.4.2. Спровести стручно усавршавање запослених

Првом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове грађевинарства до 31. децембра 2016. године** направи план и програм стручног усавршавања и изради приручнике са упутствима.

Индикатор: Израђен план и програм стручног усавршавања; Приручници с упутствима објављени на интернет страни министарства надлежног за послове грађевинарства

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Другом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове грађевинарства до почетка рада портала** спроводи план стручног усавршавања и подели приручнике са упутствима.

Индикатор: Достављен извештај о спроведеном плану и програму обуке и извештај о дистрибуцији приручника

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

МГСИ се у извештају о Стратегији није осврнуло на активности у оквиру ове мере.

Мера 3.6.4.3. Спровести кампању за информисање грађана о електронском порталу за праћење тока предмета

Првом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове грађевинарства до 31. децембра 2016. године** изради план и програм кампање.

Индикатор: Израђен програм и план кампање

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Другом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове грађевинарства до 31. децембра 2016. године** спроведе кампању према плану и програму.

Индикатор: Достављен извештај о спроведеној кампањи

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

МГСИ се у извештају о Стратегији није осврнуло на активности у оквиру ове мере.

Мера 3.6.4.4. Ојачати капацитете инспекцијских служби

Првом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове грађевинарства до 30. септембра 2016. године** изради анализу потреба.

Уз активност је наведена напомена да меру треба остварити у сарадњи са министарством надлежним за послове државне управе и локалне самоуправе.

Индикатор: Израђена анализа потреба

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Мера 3.6.4.4. Ојачати капацитете инспекцијских служби

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства до 30. септембра 2016. године измени систематизацију тако да одговара препорукама анализе потреба и запосли кадар у складу са измењеним актом о систематизацији.

Уз активност је наведена напомена да меру треба остварити у сарадњи са министарством надлежним за послове државне управе и локалне самоуправе.

Индикатор: Усвојен акт о систематизацији који одговара препорукама анализе потреба; Број и структура запосленог кадра одговара измењеном акту о систематизацији.

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Трећом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства направи и континуирано спроводи план и програм обуке запослених у складу са препорукама анализе потреба.

Уз активност је наведена напомена да меру треба остварити у сарадњи са министарством надлежним за послове државне управе и локалне самоуправе.

Индикатор: Израђен план и програм обуке који одговара препорукама анализе потреба; Достављен извештај о спроведеном плану и програму обуке по години важења Стратегије;

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

МГСИ се у извештају о Стратегији није осврнуло на активности у оквиру ове мере.

СКГО је оформила Мрежу грађевинских инспектора, чији је први састанак одржан 14. септембра 2016. године, у Београду. Мрежа је формирана на основу иницијативе чланства СКГО, а с обзиром на позитивна искуства умрежавања стручњака из локалних администрација у другим областима, посебно у области урбанизма, и у циљу што бољег спровођења прописа у области инспекцијског надзора над изградњом објеката. Она ће бити платформа за размену стручних мишљења и међусобну подршку у циљу правилнијег и ефикаснијег спровођења прописа којим се уређује изградња, са посебним акцентом на област надзора у овој области, који представља поверену надлежност јединица локалне самоуправе.¹²⁴

Мера 3.6.4.5. Побољшати проактивни приступ инспекцијских служби тако што ће се годишњим планом предвидети већи број инспекцијских надзора

Једином активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства континуирано предвиди већи број надзора у годишњем плану инспекцијских служби.

Уз активност је наведена напомена да меру треба остварити у сарадњи са министарством надлежним за послове државне управе и локалне самоуправе.

Индикатор: Извештај о раду министарства надлежног за послове грађевинарства садржи податке о броју планираних инспекцијских надзора; Број планираних инспекцијских надзора повећан у односу на број планираних надзора из претходне године

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

МГСИ се у извештају о Стратегији није осврнуло на ову меру.

¹²⁴ Видети: <http://www.skgo.org/reports/details/1833>.

3.7. ЗДРАВСТВО

У оквиру седме области Стратегије – Здравство – формулисана су три циља:

1. идентификовани и отклоњени сви недостаци у правном оквиру који погодују корупцији и обезбеђена њихова пуна примена (**циљ 3.7.1.**);
2. успостављени ефикасни механизми за интегритет, одговорност и транспарентност у доношењу и спровођењу одлука (**циљ 3.7.2.**);
3. транспарентан информациони систем у здравству и учешће грађана у контроли рада здравствених институција, у складу са законском заштитом података о личности (**циљ 3.7.3.**).

За испуњење ова три циља предвиђено је 6 мера и 14 активности, од којих је поступање испитано за 1 активност. Према оцени Агенције, ова активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период и то на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.

Поступање по Стратегији и Ревидираном акционим планом

Циљ 3.7.1. Идентификовани и отклоњени сви недостаци у правном оквиру који погодују корупцији и обезбеђена њихова пуна примена

Ревидираним акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене две мере, али ниједна од активности предвиђених у оквиру њих није доспела за реализацију до краја 2016. године.

Циљ 3.7.2. Успостављени ефикасни механизми за интегритет, одговорност и транспарентност у доношењу и спровођењу одлука

Ревидираним акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене три мере.

Активности у оквиру **мере 3.7.2.1.** и **3.7.2.2.** нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

Мера 3.7.2.3. Обезбедити транспарентност јавних набавки које спроводе здравствене установе

Једином активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове здравља континуирано** објављује извештаје о јавним набавкама које спроводе здравствене установе. Уз активност је наведена напомена да се мера односи на сваку здравствену установу.

Индикатор: Објављени извештаји о јавним набавкама које спроводе здравствене установе на интернет страници министарства надлежног за послове здравља који се ажурирају на кварталном нивоу

Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.

У извештају Министарства здравља о Стратегији наводи се да здравствене установе подносе извештаје о спроведеним јавним набавкама, које Министарство ажурира на кварталном нивоу на својој интернет страници.¹²⁵ Увидом у интернет страницу Министарства, утврђено је да се извештаји здравствених установа о спроведеним јавним набавкама ажурирају на кварталном нивоу.

Циљ 3.7.3. Транспарентан информациони систем у здравству и учешће грађана у контроли рада здравствених институција, у складу са законском заштитом података о личности

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља предвиђена једна мера, али активности предвиђене у оквиру ње нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

3.8. ОБРАЗОВАЊЕ И СПОРТ

У оквиру осме области Стратегије – Образовање и спорт – формулисано је пет циљева:

1. измењен правни оквир који се односи на избор, положај и овлашћења директора основних и средњих школа, као и декана факултета (**циљ 3.8.1.**);
2. усвојени прописи који регулишу просветну инспекцију (**циљ 3.8.2.**);
3. успостављена транспарентност поступка уписа, полагања испита, оцењивања и евалуације знања у свим образовним институцијама (**циљ 3.8.3.**);
4. процес акредитовања и накнадне контроле испуњености услова за рад државних и приватних школских установа заснован на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима (**циљ 3.8.4.**);
5. успостављена транспарентност финансирања спорта и власничке структуре спортских клубова и савеза (**циљ 3.8.5.**).

За испуњење ових пет циљева предвиђено је 10 мера и 23 активности, од којих је поступање испитано за 10 активности. Према оцени Агенције, од 10 испитаних активности:

- 7 активности није реализовано у складу с индикатором, а од њих 2 због тога што није испуњена претходна, за њих условљавајућа активност;
- за 3 активности Агенција није била у могућности да оцени реализацију.

¹²⁵ Видети: <http://www.zdravlje.gov.rs/showpage.php?id=317>; Министарство здравља, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

Поступање по Стратегији и Ревидираном акционом плану

Циљ 3.8.1. Измењен правни оквир који се односи на избор, положај и овлашћења директора основних и средњих школа, као и декана факултета

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља предвиђена једна мера.

Мера 3.8.1.1. Изменити Закон о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 52/11, 55/13 и 68/15) и Закон о високом образовању („Службени гласник РС”, бр. 76/05, 97/08, 44/10, 93/12, 89/13, 99/14 и 68/15), тако да се уведе законска обавеза избора, периодичне евалуације рада и учинка директора, декана и наставног особља у свим школским установама, на основу објективних, јасних, прецизних и унапред познатих критеријума

Првом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове просвете до 30. септембра 2016. године** изради и достави Влади нацрте закона о изменама и допунама закона.

Уз активност је наведена напомена да дискрециона овлашћења директора, декана и наставног особља треба ограничити у највећој могућој мери објективним, прецизним, јасним и унапред познатим критеријумима; да њихове дискреционе одлуке морају бити образложене и транспарентне; да комисије за избор кандидата за запослење, треба да буду састављене од директора школе и запослених.

Индикатор: Нацрти закона о изменама и допунама закона који по својој садржини одговарају инструкцијама из мере и напомене достављени Влади

Средство верификације: Образложења из нацрта/предлога закона која садрже објашњење о томе на који начин су инструкције из мере и напомене унете у текст нацрта/предлога

Активност није реализована у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да **Влада до 31. децембра 2016. године** поднесе предлоге закона о изменама и допунама закона Народној скупштини.

Уз активност је наведена иста напомена као уз прву активност.

Индикатор: Предлози закона о изменама и допунама закона који по својој садржини одговарају инструкцијама из мере и напомене поднети Народној скупштини

Средство верификације: Образложења из нацрта/предлога закона која садрже објашњење о томе на који начин су инструкције из мере и напомене унете у текст нацрта/предлога

Активност није реализована у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

У извештају Министарства просвете и науке (МПН) о Стратегији наводи се да је Нацртом закона о основама система образовања и васпитања предвиђено да један од услова да би одређено лице било директор установе јесте да положи испит за директора према прописаном програму обуке, чиме стиче дозволу за рад као директор, односно лиценцу за директора. Уколико је директор изабран, а овај испит није положио, за то има на располагању рок од две године од ступања на дужност. Уколико то не учини, дужност директора му престаје. Сва питања у вези с овим поступком прописује министар.

Такође се наводи да се директор установе бира на јавном конкурс, који расписује орган управљања установом, а да га на дужност поставља министар на период од четири године, на основу посебног уговора, без заснивања радног односа. Током периода на који је постављен, директору мирује радни однос на радном месту са кога је постављен.¹²⁶

Дакле, из извештаја одговорног субјекта није видљиво да ли су у Нацрт закона унете све новине предвиђене садржином мере и садржином напомене уз активност. Такође, извештај се односи само на Закон о основама система образовања и васпитања, а не и на Закон о високом образовању, како је предвиђено мером.

У односу на Акциони план из 2013. године, неке инструкције из напомене су у Ревидираном акционом плану изостављене, па не постоји више инструкција да у законе треба унети да директор на ову функцију не може бити изабран више од два пута, а да му радни однос на радном месту са кога је изабран мирује за време мандата, с тим да је управо ова друга инструкција унета у Нацрт, како се види из извештаја одговорног субјекта. Такође, недостаје и инструкција да у комисије за избор кандидата за запослење, поред директора и запослених, који се и даље наводе у напомени, треба да буду и представници школског одбора и родитеља.

Уколико се испостави да ниједна од ових инструкција није унета у одговарајуће нацрте закона, поставља се питање који је смисао прописивања оваквих мера, које се не реализују већ трећу годину заредом.

Током 2016. године Закон о основама система образовања и васпитања уопште није мењан, док је Закон о високом образовању измењен,¹²⁷ али у области која није ни у каквој вези са инструкцијама из Ревидираног акционог плана. Влада у извештају о Стратегији наводи да се разлози за измене и допуне овог закона односе на побољшање ефикасности система високог образовања.¹²⁸

Циљ 3.8.2. Усвојени прописи који регулишу просветну инспекцију

Ревидираним акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене две мере.

Мера 3.8.2.1. Донети Кодекс понашања за наставнике установа предуниверзитетског образовања и пратити његову примену

Првом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове просвете до 30. септембра 2016. године** изради и донесе Кодекс.

Уз активност је наведена напомена да се утврђивање постојања Кодекса понашања, односно правила понашања у установи (по Закону о основама система образовања и васпитања) контролише у редовном инспекцијском надзору. Свака установа је у обавези да донесе овај акт.

Индикатор: Кодекс објављен на интернет страни министарства надлежног за послове просвете; Достављен извештај о инспекцијском надзору који садржи податке о обављеним контролама

Активност није реализована у складу с индикатором.

¹²⁶ МПН, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

¹²⁷ „Службени гласник РС“, бр. 87/16.

¹²⁸ Влада Републике Србије, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

Другом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове просвете до 31. децембра 2016. године** упозна наставнике и ученике са правилима Кодекса.

Уз активност је наведена иста напомена као и уз прву активност.

Индикатор: Кодекс објављен на интернет страни министарства надлежног за послове просвете; Достављен извештај о инспекцијском надзору који садржи податке о обављеним контролама

Активност није реализована у складу с индикатором.

У извештају МПН о Стратегији наводи се да ова мера није реализована. Такође се наводи да је у циљу спровођења *активности 2.2.10.14*. АП 23,¹²⁹ израђен Предлог акционог плана за борбу против корупције у образовању, који је усклађен са Препорукама ОЕЦД за јачање интегритета и борбу против корупције у образовању и Стратегијом развоја образовања у Србији до 2020. године.¹³⁰ Предлогом је предвиђено да се до краја септембра 2017. године сачине смернице за израду кодекса понашања за сваку установу, који ће обухватати понашање запослених у установи, ученика, односно студената и родитеља.¹³¹

Мера 3.8.2.2. Унапредити механизам за представке, захтеве и жалбе у министарству надлежном за послове просвете

Једином активношћу у оквиру мере предвиђено је да **министарство надлежно за послове просвете континуирано** уведе обавезу обавештавања грађана о процедурама за представке, захтеве и жалбе преко интернет презентације ресорног министарства, као и обавезу да се сваки подносилац представке обавести о мерама предузетим по представци.

Индикатор: Обавештење о процедурама за представке и захтеве објављено на интернет презентацији ресорног министарства; Усвојен акт којим се утврђује обавеза обавештавања подносиоца представке о мерама предузетим по њој

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

У извештају МПН о Стратегији наводи се да се механизам за представке, захтеве и жалбе у МПН налази на његовој интернет страници,¹³² под називом „Контактирајте нас“. Представници сектора су задужени за праћење порука које стижу на адресу електронске поште која се отвара након клика на поменути банер. Они одговарају на ова питања најкасније у року од 72 часа. МПН у извештају даље наводи на који начин се преко интернет странице може приступити и контактима у секторима, као и да се додатне форме за контакт могу пронаћи на друштвеним мрежама МПН (*Facebook* и *Twitter*).

На основу увида у интернет страницу МПН, видљиво је да механизам за остваривање контакта јавности и МПН постоји, да је омогућен директан контакт с појединим секторима, као и да је доста простора посвећено информацијама о томе чиме се који сектор бави. Наведено је и обавештење да *Twitter* и *Facebook* странице МПН представљају простор за размену идеја, размишљања, сугестија и пракси и да кроз ове друштвене мреже свако може МПН

¹²⁹ Овом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове просвете до краја јуна 2016. године изради акциони план за испуњење препорука из извештаја ОЕЦД „Јачање интегритета и борба против корупције у образовању“ из 2012. године.

¹³⁰ „Службени гласник РС“, бр. 107/12.

¹³¹ МПН, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

¹³² Видети: <http://www.mpn.gov.rs/>.

поставити питање или упутити коментар, а да ће одговор стићи за неколико минута. Ипак, одговорни субјект се у извештају није осврнуо на то да ли је обавештење о процедурама за представке и захтеве објављено на интернет страници МПН, као ни да ли је акт којим се утврђује обавеза обавештавања подносиоца представке о мерама предузетим по њој усвојен, а претраживањем странице ово обавештење и акт нису пронађени. Ова два захтева су део индикатора активности на основу кога би била донета оцена да је она реализована у складу с индикатором, док сама мера предвиђа унапређење механизма за представке, захтеве и жалбе у МПН. Због тога, Агенција упућује препоруку одговорном субјекту да у наредном извештају упутити на тачан линк где се ови документи налазе, као и да објасни на који је начин поменути механизам унапређен.

Код ове активности је проблематично и то што се она односи на „увођење“ нечега, што је само по себи једнократна активност, па због тога рок „континуирано“ није примерен. Агенција је ово и нагласила у мишљењу на Нацрт ревидираног акционог плана из марта 2016. године, али ова сугестија није усвојена. Препорука Агенције министарству надлежном за послове правосуђа је да се овај рок у Ревидираном акционом плану на одговарајући начин измени.

Циљ 3.8.3. Транспарентност поступка уписа, полагања испита, оцењивања и евалуације знања у свим школским институцијама

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља предвиђена једна мера.

Мера 3.8.3.1. Обезбедити услове за стављање у пуну функцију јединственог информационог система у просвети и објављивати деперсонализоване податке из јединственог информационог система у просвети („open data“)

Првом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове просвете континуирано** модернизује јединствени информациони систем просвете и повезује га са информационим системима других државних институција, као и да обједињује постојеће прикупљање података и информационе системе и отклања преклапања.

Уз активност је наведена напомена да систем треба да се стално надограђује, а подаци да се ажурирају.

Индикатор: Достављен извештај с подацима о модернизацији софтвера информационог система, додавању нових регистара и података, њиховом ажурирању и дефинисању протокола за размену информација између информационих система

Активност није реализована у складу с индикатором.

* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2016. године.

У извештају МПН о Стратегији наводи се да је информациони систем просвете у функцији, као и испис одређених података из информационог система у формату отворених података, којима се може приступити.¹³³ Такође се наводи да директно повезивање информационог система са системима других државних органа није урађено, али да су исписи података доступни на порталу отворених података у таквом облику да их други државни органи могу преузети као улазне податке.¹³⁴

¹³³ Видети: <http://opendata.mpn.gov.rs/>.

¹³⁴ МПН, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

Ипак, активношћу је предвиђено да софтвер буде модернизован, а да би се то утврдило неопходно је да МПН достави извештај из индикатора који садржи податке о модернизацији, додавању нових регистара и података, њиховом ажурирању и дефинисању протокола за размену информација са информационим системима других државних институција. Пошто такав извештај није достављен, као и због тога што МПН наводи да повезивање информационог система са системима других државних органа није урађено, Агенција закључује да активност није реализована у складу с индикатором.

Циљ 3.8.4. Процес акредитовања и накнадне контроле испуњености услова за рад државних и приватних школских установа заснован је на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља предвиђена једна мера.

Мера 3.8.4.1. Унапредити рад Комисије за акредитацију и проверу квалитета (КАПК)

Првом активношћу је предвиђено да **КАПК континуирано** јавно објављује извештаје о налазима рецензата и КАПК који су релевантни за доношење одлуке о акредитацији.

Индикатор: Извештаји релевантни за доношење одлуке о акредитацији објављени на интернет презентацији КАПК

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Другом активношћу је предвиђено да **КАПК** објављује извештаје о раду најмање једном годишње.

Индикатор: Извештаји о раду објављени на интернет презентацији КАПК

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

У извештају МПН о Стратегији наводи се да интернет страница Комисије за акредитацију и контролу квалитета (КАПК) до даљњег није у функцији и да КАПК није у могућности да је користи и поставља неопходне информације на њу због неуспешног спровођења јавне набавке за услуге одржавања интернет странице. Даље се наводи да је, док је страница била у функцији, на њој био објављен комплетан списак рецензата који учествују у процесу акредитације, затим, одлуке КАПК о акредитацији установа и њихових студијских програма биле су у потпуности доступне и континуирано су постављане у складу са седницама КАПК. Наглашено је и да су у одлуци о акредитацији или решењу о одбијању акредитације садржани рецензентски извештаји, извештаји о посети високошколској установи, извештаји поткомисије за одређено научно, односно уметничко поље. На интернет страници су, како се даље наводи, били доступни и сви записници са седница КАПК за период од 2012. до 2015. године, као и за текући период, а био је објављен и водич за студенте с информацијама о акредитованим високошколским установама и студијским програмима. Такође, наведено је и да су на страници били објављени сви годишњи извештаји КАПК, укључујући и извештај за период од 14. јула 2015. до 22. априла 2016. године, који је прихваћен од стране Националног савета за високо образовање.¹³⁵

¹³⁵ *Ibid.*

Индикатори за обе активности су постављени тако да се односе на интернет страницу КАПК, која тренутно није у функцији. Због тога не постоји могућност да се ови индикатори примене, иако је из извештаја МПН видљиво да се ове обавезе испуњавају, а да постоје објективне околности које онемогућавају проверу. Ипак, ове две активности су у прошло-годишњем извештају Агенције о спровођењу Стратегије, оцењене као нереализоване,¹³⁶ па Агенција није у могућности да у складу с подацима из претходног извештајног периода да оцену испуњености.

Циљ 3.8.5. Успостављена транспарентност финансирања спорта и власничке структуре спортских клубова и савеза

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено пет мера.

Мера 3.8.5.1. Уредити посебним законом, у складу са законом којим се уређује спорт, утврђивање статуса спортских савеза и удружења, власништва над имовином и финансирања из јавних средстава на националном и локалном нивоу

Првом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове спорта до 30. септембра 2016. године** изради и достави Влади нацрт закона.

Индикатор: Нацрт закона који садржински одговара инструкцијама из мере достављен Влади

Средство верификације: Образложење из Нацрта закона које садржи објашњење о томе на који начин су инструкције из мере и напомене унете у текст Нацрта или зашто нису

Активност није реализована у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да **Влада до 31. децембра 2016. године** поднесе Предлог закона Народној скупштини.

Индикатор: Предлог закона о изменама и допунама закона тако да садржински одговара инструкцијама из мере поднет Народној скупштини

Средство верификације: Образложење из Предлога закона које садржи објашњење о томе на који начин су инструкције из мере и напомене унете у текст Предлога или зашто нису

Активност није реализована у складу с индикатором, с обзиром на то да није испуњена претходна условљавајућа активност.

* Трећа активност није доспела за реализацију до краја 2016. године.

Закон о спорту из фебруара 2016. године¹³⁷ предвиђа да јединица локалне самоуправе преко надлежних органа уређује ближе услове, критеријуме и начин и поступак доделе средстава из буџета јединице локалне самоуправе, односно одобрење програма за задовољавање потреба грађана у области спорта на територији јединице локалне самоуправе и начин јавног објављивања података о предложеним програмима за финансирање, одобреним програмима и реализацији одобрених програма (члан 138. став 2.). Правилник о одобравању и финансирању програма којима се остварује општи интерес у области спорта је ступио на снагу 12. јула 2016. године. Највећи број свих организација у области спорта (преко 95%),

¹³⁶ Видети: Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2015. годину*, стр. 231-233.

¹³⁷ „Службени гласник РС“, бр. 10/16.

регистровано је у правној форми удружења грађана. Према Закону о спорту Министарство омладине и спорта финансира редовне програмске активности 87 националних спортских савеза (сви су у статусу удружења грађана), у складу са Правилником о националним савезима, преко којих се остварује општи интерес у области спорта у Републици Србији. Закон о спорту прописује да ће се приватизација имовине и капитала у друштвеној, односно јавној својини у организацијама у области спорта уредити посебним законом (члан 179. став 1).¹³⁸

У извештају Владе о Стратегији наводи се да активност није реализована, с обзиром на то да је потребно да предлагач достави Нацрт закона у владину процедуру.¹³⁹

Мером је, дакле, захтевано да посебан закон уреди утврђивање статуса спортских савеза и удружења, власништво над имовином и финансирање из јавних средстава на националном и локалном нивоу. Из извештаја одговорног субјекта није довољно јасно да ли је утврђивање статуса спортских савеза и удружења уређено у мери у којој то Ревидирани акциони план захтева, финансирање спорта из јавних средстава на националном и локалном нивоу је препуштено подзаконским актима, док ће се власништво над имовином, односно приватизација имовине и капитала у друштвеној, односно јавној својини којима располажу спортске организације, сходно самом Закону о спорту, уредити посебним законом. Зато се може закључити да мера није адекватно формулисана, односно да су потребне јасније инструкције у погледу тога који је закон потребно донети и који је ниво уређивања потребан да би се могло сматрати да је она реализована.

Активности из осталих мера у оквиру овог циља нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

3.9. МЕДИЈИ

У оквиру девете области Стратегије – Медији – формулисан је један циљ: транспарентно власништво, финансирање медија и уређивачка политика (**циљ 3.9.1.**).

За испуњење овог циља предвиђена је једна мера и једна активност, за коју Агенција није у могућности да оцени реализацију.

Поступање по Стратегији и Ревидираном акционом плану

Мера 3.9.1.1. Формирати, одржавати и ажурирати јавне базе података/регистра о медијима (власничкој структури)

Једином активношћу у оквиру мере предвиђено је да **Министарство културе и информисања континуирано** ажурира и одржава регистар.

Индикатор: Све измене у регистру медија су доступне на сајту Агенције за привредне регистре

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

¹³⁸ Министарство омладине и спорта, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

¹³⁹ Влада Републике Србије, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

У извештају Министарства културе и информисања о Стратегији наводи се да се Регистар медија води у Агенцији за привредне регистре (АПР), а да је са уписом медија почео 13. фебруара 2015. године, односно шест месеци од дана ступања на снагу Закона о јавном информисању и медијима.¹⁴⁰ Тог дана престао је да постоји Регистар јавних гласила, који се водио у АПР, а сви подаци који су били регистровани у њему пренети су у нов регистар. Сви регистровани медији имали су рок до 13. августа 2015. године да новом регистру доставе податке о медију који нису, као предмет регистрације, били прописани раније важећим прописима. Поводом приспелих регистрационих пријава, Регистратор доноси решење о њиховом прихватању или одбијању. Ова решења налазе се у оквиру осталих података који се односе на неки конкретан медиј. Регистратор свој посао обавља у складу са одредбама Закона о Агенцији за привредне регистре¹⁴¹ и Закона о јавном информисању и медијима.

Министарство је у извештају, такође, навело да је у поступку ревизије Акционог плана указивано на то да је надзор над радом АПР у надлежности Министарства привреде, па да је зато потребно као одговорног субјекта за ову активност одредити или то министарство или АПР.¹⁴²

Агенција, такође, препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да на одговарајући начин измени одговорног субјекта за ову меру.

У погледу јединог циља у овој области, који подразумева обезбеђивање транспарентног власништва, финансирања и уређивачке политике медија, важно је нагласити да је оцена из Извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2016. годину:

- ✓ да пакет закона у медијском сектору и даље треба да буде спроведен у потпуности;
- ✓ да приватизација државних медија није довела и до веће транспарентности власништва или извора њиховог финансирања, укључујући и финансирање од стране државе;
- ✓ да суфинансирање медијског садржаја треба да се спроводи у складу са законским оквиром, уз коришћење фер и транспарентних процедура и без уплитања државне управе, нарочито на локалном нивоу;
- ✓ да Србија треба нарочито да учини Регулаторно тело за електронске медије у потпуности оперативним, како би се пружила подршка уредничкој независности у медијима; као и да
- ✓ обезбеди адекватно финансирање јавних медијских сервиса и уредничку независност, како би их подржала у служењу јавном интересу.¹⁴³

На основу свега наведеног, може се закључити да овај циљ још увек није остварен, а чињеница да је у оквиру ове области остала само једна мера, која се односи на пуко одржавање регистра у АПР, уз неадекватно одређеног одговорног субјекта, говори о томе да је и ова област Стратегије препуштена спровођењу кроз неке друге документе, као што је АП 23 који предвиђа низ мера у области медија.

¹⁴⁰ „Службени гласник РС“, бр. 83/14, 58/15 и 12/16 – аутентично тумачење.

¹⁴¹ „Службени гласник РС“, бр. 55/04, 111/09 и 99/11.

¹⁴² Министарство културе и информисања, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

¹⁴³ Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2016. годину*, стр. 22.

4. ПРЕВЕНЦИЈА КОРУПЦИЈЕ

У оквиру овог поглавља Стратегије формулисани су циљеви који се односе како на области приоритетног деловања, тако и на све друге области у којима се може јавити корупција, и то десет циљева:

1. успостављена анализа ризика на корупцију у поступку припреме прописа (**циљ 4.1.**);
2. систем запошљавања и напредовања у органима јавне власти врши се на основу критеријума и заслуга (**циљ 4.2.**);
3. обезбеђена транспарентност у раду органа власти (**циљ 4.3.**);
4. континуирана едукација о корупцији и начинима борбе против корупције (**циљ 4.4.**);
5. створени услови за активније учешће организација цивилног друштва у борби против корупције (**циљ 4.5.**);
6. створени услови за активније учешће приватног сектора у борби против корупције (**циљ 4.6.**);
7. Народна скупштина прати спровођење закључака, односно препорука које је донела поводом извештаја независних државних органа (**циљ 4.7.**);
8. проширене и прецизиране надлежности и унапређени кадровски капацитети и услови рада Агенције за борбу против корупције, Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Државне ревизорске институције (**циљ 4.8.**);
9. успостављена ефикасна и делотворна заштита узбуњивача (лица која пријављују сумњу на корупцију) (**циљ 4.9.**);
10. успостављен систем за спречавање сукоба интереса запослених у јавном сектору (**циљ 4.10.**).

За испуњење ових десет циљева формулисано је 16 мера и 34 активности, од којих је поступање испитано за 17 активности. Према оцени Агенције, од испитаних 17 активности:

- 4 активности су реализоване у складу с индикатором и то на начин предвиђен Ревидираним акционим планом. Две активности су трајне природе, док су две једнократне активности реализоване у року;
- 8 активности није реализовано у складу с индикатором, од којих 2 због тога што није испуњена претходна, за њих условљавајућа активност;
- за 5 активности Агенција није била у могућности да оцени реализацију.

Поступање по Стратегији и Ревидираном акционом плану

Циљ 4.1. Успостављена анализа ризика на корупцију у поступку припреме прописа

Ревидираним акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене две мере, али су рокови за активности у оквиру њих условљени доношењем новог Закона о Агенцији за борбу против корупције, односно активностима које треба да буду реализоване након његовог усвајања. Овај закон још увек није усвојен.

Циљ 4.2. Систем запошљавања и напредовања у органима јавне власти на основу критеријума и заслуга

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено шест мера.

Мера 4.2.1. Успоставити услове и критеријуме за запошљавање и напредовање у јавној управи (укључујући именована и постављена лица) у складу са принципима конкурентности и транспарентности

Првом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове државне управе до 30. септембра 2016. године** изради анализу прописа који уређују радно правни статус у органима јавне управе са препорукама.

У напомени уз активност је наведено да је рок за ову меру усклађен са роком са мером 2.1.1. из Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе.

Индикатор: Достављен извештај о спроведеној анализи

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Другом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове државне управе до 31. децембра 2016. године** изради и достави Влади нацрте закона о изменама и допунама закона у складу са препорукама анализе.

Индикатор: Нацрти закона о изменама и допунама закона који по својој садржини одговарају препорукама анализе достављени Влади

Средство верификације: Образложење из нацрта закона које садржи објашњење о томе на који начин су препоруке из анализе унете у текст нацрта

Активност није реализована у складу с индикатором.

Трећом активношћу је предвиђено да **Влада до 31. децембра 2016. године** поднесе предлоге закона о изменама и допунама закона Народној скупштини.

Индикатор: Предлози закона о изменама и допунама закона који по својој садржини одговарају препорукама анализе поднети Народној скупштини

Средство верификације: Образложење из предлога закона које садржи објашњење о томе на који начин су препоруке из анализе унете у текст предлога

Активност није реализована у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

Четвртом активношћу је предвиђено да **Народна скупштина до 31. децембра 2016. године** усвоји законе о изменама и допунама закона.

Индикатор: Закони о изменама и допунама закона усвојени

Активност није реализована у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

У извештају МДУЛС о Стратегији наводи се да је реализација мере у току. Према извештају, на основу експертских полазних основа припремљен је Нацрт закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима који предвиђа јачање конкурсног поступка у коме се омогућава објективност и непристрасност, утврђивање дужине трајања в.д. статуса са реалним потребама поступка за попуњавање положаја, прецизније дефинисање рока до када вршилац дужности може да обавља послове на положају, односно када му по сили

закона престаје статус вршиоца дужности и утврђивање ефикаснијег, транспарентнијег и конкурентнијег начина попуњавања положаја спровођењем или интерног или јавног конкурса, како би се сви положаји попунили лицима изабраним по спроведеној конкурсној процедури.

Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017. предвиђа измене и допуне Закона о државним службеницима, како би се унапредио законски оквир службеничког система заснованог на заслугама и управљање људским ресурсима у државној управи. Ово унапређење треба да се води принципима деполитизације, професионализације и мериторности. Такође, потребно је увођење мера за задржавање кадрова у приоритетним областима државно службеничког система и увођење система базичних и функционалних компетенција.

У извештају МДУЛС се даље наводи да је израђен документ с основним смерницама и оквиром политике управљања људским ресурсима у државној управи. Овим документом предложени су основни правци даљег уређења државно службеничког система. МДУЛС указује да ће се у складу с наведеним припремити измене Закона о државним службеницима, којим ће се, између осталог, уредити и успоставити услови и критеријуми за запошљавање и напредовање у складу с принципима конкурентности и транспарентности.

Измене и допуне Закона о државним службеницима, како се у извештају МДУЛС наводи, нису усвојене услед расписивања ванредних парламентарних избора и распуштања Народне скупштине Републике Србије, а усвајање се очекује до краја последњег квартала 2017. године.¹⁴⁴

У извештају Владе о Стратегији наводи се да активност није реализована зато што је потребно да предлагач достави Нацрт закона о изменама и допунама закона у владину процедуру,¹⁴⁵ док се у извештају Народне скупштине наводи да активност није реализована због тога што Предлог закона није поднет Народној скупштини од стране овлашћеног предлагача.¹⁴⁶

Крајем 2016. године, МДУЛС је објавио радну верзију Закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима. Предмет радне верзије су измене и допуне Закона у делу који се односи на доношење и спровођење програма стручног усавршавања. Агенција је објавила мишљење о процени ризика корупције у овом тексту.¹⁴⁷

Агенција напомиње да је у трећој и четвртој активности рок формулисан тако да одговорним субјектима тешко да оставља простора да своје обавезе испуне на време, с обзиром на то да је исти рок (31. децембар 2016. године) предвиђен и за подношење нацрта и подношење предлога и усвајање закона. Због тога је препорука министарству надлежном за послове правосуђа да се овакав начин одређивања рокова измени.

У Извештају ЕК о напретку Србије за 2016. годину констатује се ограничени напредак у спровођењу и измени тренутног оквира државне службе, у циљу гарантовања неутралности и континуитета јавне управе и како би се осигурало да запошљавања, напредовања и отпуштања буду заснована на заслугама, а нарочито отклањањем изузетака и прелазних решења у именованима. Извештај наводи да је принцип заслуга доведен у питање претераним

¹⁴⁴ МДУЛС, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

¹⁴⁵ Влада Републике Србије, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

¹⁴⁶ Народна скупштине, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

¹⁴⁷ Агенција за борбу против корупције, *Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Радне верзије закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима*, 10. јануар 2017. године, доступно на <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Misljenje-%D0%BE-Nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-drzavnim-sluzbenicima-final.pdf>.

дискреционим правом датим на политичком нивоу за избор коначних кандидата и недостатком јасних критеријума за организацију тестова за избор и састав комисије за избор. Изузеци од редовних процедура запошљавања дозвољени су за привремено запослене (око 10%). Извештај констатује да правно раздвајање радних места између политичких именована и рада у јавној управи није јасно спроведено, да политички утицај има кључну улогу у попуњавању виших руководећих места, док више од 60% високих државних службеника нису именовани у складу са законским одредбама. ЕК даље наводи да број високих државних службеника и даље представља област којој се приступа са посебном пажњом, а да правни оквир оставља простор за злоупотребе приликом отпуштања. Престанак функције закон омогућује на основу „озбиљног поремећаја”, али без формалног дефинисања ове одредбе, као и након укидања управљачке позиције због унутрашње реорганизације. ЕК констатује да позитиван корак представља усвајање Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у марту 2016. године, који проширује постојећи оквир државних службеника и на локални ниво и уводи систем управљања људским ресурсима на основу заслуга. Управљање људским ресурсима у државној управи није добро развијено и углавном се фокусира на поштовање закона. Систем оцењивања учинка и даље је неефикасан, а МДУЛС, који је задужен за централну координацију управљања људским ресурсима, према оцени ЕК, нема капацитет да координира и усклађује рад јединица за људске ресурсе.¹⁴⁸

Мера 4.2.2. Уједначити платни систем и социјална права у јавном сектору

Првом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове државне управе и локалне самоуправе и министарство надлежно за послове рада, запошљавања, борацких и социјалних питања до 30. септембра 2016. године** израде анализу прописа који уређују систем плата и зарада и социјалних права у јавном сектору са препорукама. Уз активност је наведена напомена да је за систем социјалне заштите одговорни субјект министарство надлежно за послове рада и социјалних питања, а да је за радне односе, плате и зараде у државним службама одговорни субјект министарство надлежно за послове државне управе.

Индикатор: Достављен извештај о спроведеној анализи

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности у делу који се односи на министарство надлежно за послове државне управе и локалне самоуправе.

Активност није реализована у складу с индикатором у делу који се односи на министарство надлежно за послове рада, запошљавања, борацких и социјалних питања.

* Друга и трећа активност нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

У извештају МДУЛС о Стратегији наводи се да је ова активност реализована кроз доношење Закона о систему плата запослених у јавном сектору,¹⁴⁹ као системског закона, на чијој нормативној основи је у току рад на припреми посебних закона.¹⁵⁰ Закон је ступио на снагу 9. марта 2016. године, а примењиваће се од 1. јануара 2018. године, односно од 1. јула

¹⁴⁸ Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2016. годину*, стр. 12.

¹⁴⁹ „Службени гласник РС“ бр. 18/16 и 108/16.

¹⁵⁰ МДУЛС, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, октобар 2016.

2017. године на запослене у органима и организацијама аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе (члан 40.).

Овај закон предвиђа прелазак на систем јединствене основице за обрачун и исплату плата, како би се обезбедила максимална транспарентност и упоредивост плата запослених у јавном сектору. На овај начин ће се, како се у извештају наводи, једноставније упоређивати плате у различитим деловима система и лакше контролисати промене у појединачним подсистемима. Одговорни субјект даље наводи да је први корак након усвајања Закона прерачунавање коефицијената на јединствену основицу, па ће тако постојати једна основица и један распон коефицијената који кореспондира једној основици. Поред тога, Законом се успостављају распони платних група и платних разреда, критеријуми за вредновање послова и општи описи платних група на основу којих ће се вршити сврставање радних места, звања и положаја у одговарајућу платну групу и платни разред. Сврставање ће бити одређено посебним законом, којим ће се уредити висина основне плате за одређено радно место, односно звање и положај.

У извештају се истиче да Закон и даље оставља простор за самосталност и флексибилност у утврђивању платне структуре ради препознавања специфичности одређеног подсистема, као што су здравство, просвета или државни органи, али у оквиру параметара успостављених системским законом. Закон предвиђа могућност да се посебним законима утврде корективни коефицијенти, који се остварују по основу сталних услова за обављање послова или других сталних околности које се јављају на пословима одговарајућег радног места, а које нису узете у обзир приликом сврставања у платне групе и платне разреде.

Извештај даље напомиње да цео систем чини мање ригидним чињеница да ће се донети и ускладити с овим законом посебни прописи о платама и другим примањима запослених у различитим категоријама органа јавне власти, што ће омогућити флексибилност система како би се изразиле поједине специфичности сваког од подсистема.

Законом су утврђена општа увећања плате и њихова висина, а посебним законима биће могуће утврдити друга увећања плате, оправдана специфичним условима рада или другим околностима због којих се послови обављају повремено, а нису узети у обзир при сврставању у платне групе и платне разреде, као ни при утврђивању корективног коефицијента.

Доношењем посебних закона и усклађивањем постојећих до 1. јула 2017. године, односно до 1. јануара 2018. године, заокружиће се цео систем плата. Запослени ће задржати плату затечену у моменту почетка примене посебног закона, а она ће се ускладити са висином плате коју би запослени остварио применом одредаба из новог система, с тим да усклађивање мора бити постепено услед прилагођавања буџетским ограничењима.¹⁵¹

И поред детаљног образложења како ће нови систем функционисати, МДУЛС није у извештају доставио и податке о томе да ли је доношењу овог закона претходила анализа прописа који уређују систем плата и зарада и социјалних права у јавном сектору са препорукама, нити саму анализу.

У извештају Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања наводи се да, са становишта делокруга надлежности овог министарства, у трећем и четвртном кварталу 2016. године, није било реализације активности предвиђених мерама из Акционог плана.¹⁵²

¹⁵¹ МДУЛС, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јул 2016.

¹⁵² Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

У Извештају о напретку Србије за 2016. годину, ЕК је констатовала да усвајање новог Закона о систему плата у јавном сектору у фебруару 2016. године, који је заснован на принципу једнаких зарада за једнак рад, представља позитиван корак.¹⁵³

Мера 4.2.3. Развити базу података о обвезницима уплате доприноса и о уплаћеним доприносима за обавезно социјално осигурање по појединцу, која се редовно ажурира

Првом активношћу је предвиђено да ЦРОСО до 30. септембра 2016. године измени постојећа техничка решења Централног регистра обавезног социјалног осигурања у складу са препорукама анализе.

Индикатор: Достављен извештај о начину на који су техничка решења Централног регистра обавезног социјалног осигурања измењена у складу са препорукама анализе

Активност је реализована у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин и у року предвиђеним Ревидираним акционим планом.

Другом активношћу је предвиђено да ЦРОСО до 31. децембра 2016. године успостави техничку повезаност са Пореском управом.

Индикатор: Достављен извештај о начину на који је успостављена техничка повезаност

Активност је реализована у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин и у року предвиђеним Ревидираним акционим планом.

У току 2015. године, у складу са спроведеним поступком јавне набавке и закљученим Уговором, извршен је редизајн Информационог система ЦРОСО, у делу који се односи на развијање база података о обвезницима уплате доприноса и о уплаћеним доприносима за обавезно социјално осигурање по појединцу, у складу са постављеним циљевима и мерама. Од јануара 2016. године уследила је потпуна реализација и пуштање у продукцију дела Портала ЦРОСО, који се односи на повезивање са Пореском управом. У току марта и априла 2016. године успостављена је техничка повезаност са организацијама обавезног социјалног осигурања, Републичким фондом за пензијско и инвалидско осигурање (РФПИО), Републичким фондом за здравствено осигурање (РФЗО) и Националном службом за запошљавање (НСЗ), у делу који се односи на размену података о уплаћеним доприносима за обавезно социјално осигурање.¹⁵⁴

Мера 4.2.4. Ојачати капацитете Централног регистра обавезног социјалног осигурања, у циљу ефикасније контроле обрачуна и наплате доприноса за обавезно социјално осигурање

Другом активношћу је предвиђено да ЦРОСО направи и континуирано спроводи план и програм обуке запослених у складу са препорукама анализе.

Индикатор: План и програм обуке који одговара препорукама анализе потреба; Достављен извештај о спроведеном плану и програму обуке по години важења Стратегије

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

¹⁵³ Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2016. годину*, стр. 12.

¹⁵⁴ ЦРОСО, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јул 2016.

Мера 4.2.4. Ојачати капацитете Централног регистра обавезног социјалног осигурања, у циљу ефикасније контроле обрачуна и наплате доприноса за обавезно социјално осигурање

Трећом активношћу је предвиђено да ЦРОСО до 31. децембра 2016. године набави опрему у складу с анализом потреба.

Индикатор: Достављен извештај о набављеној опреми

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

* Прва активност није доспела за реализацију до краја 2016. године.

У извештају ЦРОСО о Стратегији наводи се да измена Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији послова у ЦРОСО у складу с потребама није извршена. То, наиме, није било могуће због недостатка финансијских средстава за исплату зарада уколико би измене Правилника подразумевале повећање броја извршилаца у ИТ сектору.

Такође, присутна су и законска ограничења повећања броја извршилаца (Одлука о максималном броју запослених на неодређено време у систему државних органа, систему јавних служби, систему АПВ и систему локалне самоуправе за 2015. годину¹⁵⁵). ЦРОСО реализује обуке запослених у односу на додељена финансијска средства у 2016. години, а у извештају се напомиње да отежавајућу околност представља став Службе за управљање кадровима да све њене бесплатне обуке нису доступне запосленима у ЦРОСО, с обзиром на то да немају статус државних службеника, већ статус запослених у јавној служби.¹⁵⁶

У извештају ЦРОСО даље се наводи да су у 2016. години обезбеђена довољна средства за несметано функционисање информационог система. Реализована је јавна набавка за одржавање софтвера, обнављање лиценци и подршку информационог система до 31. децембра 2016. године. У време када је извештај послат (јул 2016. године), у току је био поступак друге јавне набавке сервера и сторица за ЕТПМ базу, као и нужно везаних пратећих услуга оптимизације информационог система ЦРОСО.¹⁵⁷

Једина активност у оквиру **мере 4.2.5.** није доспела за реализацију до краја 2016. године, иако је ЦРОСО у свом извештају навео да је ова мера реализована имајући у виду да је успостављена техничка повезаност са надлежним органима и организацијама (АПР, Инспекторат за рад, РФПИО, РФЗО и НСЗ).¹⁵⁸ Наиме, мером је предвиђено да се унапреди база података о поднетим е-јединственим пријавама на обавезно социјално осигурање, која се редовно ажурира, кроз активност успостављања техничке повезаности с наведеним субјектима, до краја 2017. године, а у сарадњи са Министарством здравља.

¹⁵⁵ „Службени гласник РС“, бр. 101/15 и 114/15.

¹⁵⁶ ЦРОСО, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јул 2016.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ *Ibid.*

Мера 4.2.6. Спровести кампању ради информисања обвезника подношења јединствене е-пријаве на обавезно социјално осигурање, као и осигураника, о значају и доступности података и Јединствене базе Централног регистра обавезног социјалног осигурања

Једином активношћу у оквиру мере предвиђено је да ЦРОСО до 31. децембра 2016. године спроведе кампању у складу са планом и програмом.

Уз активност је предвиђена напомена да је треба реализовати у сарадњи са министарством надлежним за послове рада и социјалне политике.

Индикатор: Достављен извештај о спроведеној кампањи и начину на који је обезбеђена сарадња субјекта из напомене

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

У извештају ЦРОСО о Стратегији наводи се да су запослени у ЦРОСО, у својству предавача, присуствовали бројним обукама за обвезнике подношења е-пријаве на обавезно социјално осигурање. У 2016. години ЦРОСО је више пута у медијима обавештавао јавност о новинама које нуди осигураницима, осигураним лицима и обвезницима. Портал ЦРОСО, на коме су доступна врло детаљна е-упутства, како се у извештају наводи, представља централно место за информисање обвезника подношења е-пријаве. Такође, стручна служба ЦРОСО у свакодневном раду с обвезницима, шалтерским радницима организација обавезног социјалног осигурања и осталим корисницима Јединствене базе ЦРОСО, пружа техничку и правну помоћ, давањем одговора и упутстава, телефонским или електронским путем.¹⁵⁹ Ипак, извештај не указује на спровођење засебне кампање усмерене на начин предвиђен у мери, као ни на форму сарадње са министарством надлежним за послове рада и социјалне политике у њеној реализацији.

Циљ 4.3. Обезбеђена транспарентност у раду органа власти

Све мере у оквиру овог циља брисане су из Ревидираног акционог плана, па ће се две убудуће пратити кроз АП 23, једна мера је обрисана јер је реализована, а једна је обрисана без образложења (мера са сличним циљем предвиђена је у АП 23 – *активност 2.2.5.5*).

Циљ 4.4. Континуирана едукација о корупцији и начинима борбе против корупције

Ревидираним акционим планом је за испуњење овог циља предвиђена једна мера, а рок за једину активност у оквиру ње условљен је доношењем новог Закона о Агенцији за борбу против корупције, који још увек није усвојен.

¹⁵⁹ *Ibid.*

Циљ 4.5. Створени услови за активније учешће цивилног друштва у борби против корупције

Ревидираним акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене три мере.

Мера 4.5.1. Изменити Уредбу о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења, тако да се уведе обавеза за све кориснике да приликом подношења апликације за доделу средстава из јавних извора подносе изјаву о непостојању сукоба интереса и интерни акт о антикорупцијској политици

Једином активношћу у оквиру мере предвиђено је да **Влада до 31. децембра 2016. године** усвоји измене и допуне Уредбе.

Уз активност је наведена напомена да интерни акт подразумева све врсте аката који се баве антикорупцијском политиком, па и Етички кодекс.

Индикатор: Усвојена уредба која садржински одговара инструкцијама из мере и напомене

Активност није реализована у складу с индикатором.

У извештају МДУЛС о Стратегији наводи се да ова мера није реализована, али да су у Министарству у току активности у вези са формирањем посебне радне групе која ће израдити Нацрт измена и допуна Уредбе. Као образложење због чега мера није реализована у предвиђеном року, МДУЛС наводи своје вишемесечно ангажовање у вези са активностима на спровођењу парламентарних, покрајинских и локалних избора у току 2016. године. Додаје се да је у Плану рада Владе, као рок до када ће овај акт бити упућен на разматрање и одлучивање, предвиђен јул 2017. године.¹⁶⁰

Мера 4.5.2. Изменити Уредбу о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења, тако да се унапреди оквир који се односи на критеријуме, услове, обим, начин и поступак доделе средстава

Једином активношћу у оквиру мере предвиђено је да **Влада до 31. децембра 2016. године** усвоји измене Уредбе.

Уз активност је наведена напомена да измене Уредбе треба формулисати у сарадњи са Канцеларијом за сарадњу са цивилним друштвом; ограничити дискрециона права чланова комисије који одлучују о средствима која ће се додељивати удружењима, избор чланова, као и регулисати питање одговорности и контроле извршених додела.

Индикатор: Усвојене измене уредбе које садржински одговарају инструкцијама из мере и напомене и које су формулисане у сарадњи са Канцеларијом за сарадњу са цивилним друштвом

Активност није реализована у складу с индикатором.

У извештају МДУЛС о Стратегији наводи се потпуно исти текст, као и за **меру 4.5.1.**¹⁶¹ У извештају Владе о Стратегији наводи се да су 12. новембра 2015. године усвојене измене и

¹⁶⁰ МДУЛС, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

¹⁶¹ *Ibid.*

допуне Уредбе којима је омогућено остваривање принципа транспарентности финансирања пројеката од јавног интереса која реализују удружења.¹⁶²

У Извештају Агенције о спровођењу Стратегије за 2015. годину оцењено је да се измене Уредбе из 2015. године не односе на материју која је предмет **мера 4.5.1. и 4.5.2.** Наиме, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом је крајем августа 2015. године упутила МДУЛС иницијативу да се Уредба измени тако да се испуне обавезе из Акционог плана за спровођење иницијативе Партнерства за отворену управу у Републици Србији за 2014. и 2015. годину, а које се односе на унапређење процеса транспарентног финансирања организација цивилног друштва. Тако је пропуштена прилика да се изменама и допунама Уредбе испуне и обавезе из Акционог плана на основу ове две мере.¹⁶³

Препорука Владе из извештаја о Стратегији за 2014. годину, наведена у извештају о спровођењу Стратегије за 2014. и 2015. годину да се као одговорни субјект за ове две мере уместо ње одреди МДУЛС, није усвојена, па је у Ревидираном акционом плану као одговорни субјект и даље предвиђена Влада.

Мера 4.5.3. Успоставити систем сталних консултација између Агенције за борбу против корупције и организација цивилног друштва

Једином активношћу у оквиру мере предвиђено је да **Агенција континуирано** организује консултативне састанке са организацијама цивилног друштва.

Индикатор: Одржана најмање два консултативна састанка по години важења Стратегије

Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.

Током 2016. године Агенција је, у циљу реализације ове мере, одржала два консултативна састанка са организацијама цивилног друштва. Најзначајнији потенцијал консултативних састанака лежи у могућности успостављања трајног дијалога између Агенције и цивилног друштва, размени мишљења и идеја и оснаживању за неке будуће заједничке иницијативе и пројекте.

Настављајући успостављену праксу одржавања бар једног састанка годишње са представницима организација цивилног друштва ван престонице, први консултативни састанак је одржан у Нишу. Састанку је присуствовало 11 представника организација цивилног друштва из Ниша које се баве превенцијом и борбом против корупције. Фокус дијалога био је усмерен на контролу органа јавне власти и искуства организација цивилног друштва у овој области са посебним освртом на питање сукоба интереса функционера. Такође, учесници су анализирали узроке и појавне облике корупције на локалном нивоу и закључили да је неопходно едуковати представнике цивилног друштва о овој теми.

Други састанак је одржан крајем 2016. године у Београду и имао је за циљ да представи искуства организација цивилног друштва у примени информационо-комуникационих технологија на пројектима који се баве превенцијом корупције. На састанку је представљен рад два портала: „*integrist.net*“ и „*budzeti.rs*“ који промовишу партнерство са грађанима, односно

¹⁶² Влада Републике Србије, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

¹⁶³ Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2015. годину*, стр. 260 и 262-263.

њихово активно укључивање у контролу и надзор над радом органа јавне власти. Учесници су закључили да су укључивање грађана и отвореност институција за дељење информација и података кључни за успех грађанских иницијатива везаних за превенцију корупције. Састанку је присуствовало 10 представника организација цивилног друштва.

Извештај ЕК о напретку Србије за 2016. годину констатује да се цивилно друштво бори за то да утиче на креирање политике и суочава се са препрекама постављеним од стране делова државне управе. Учесиће цивилног друштва у креирању политика је, на многим нивоима и даље у великој мери *ad hoc*, што говори о томе да пуни потенцијал овог сектора није реализован.¹⁶⁴

Циљ 4.6. Створени услови за активније учешће приватног сектора у борби против корупције

Ревидираним акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене две мере.

Мера 4.6.1. Изменити закон којим се уређује порез на добит правних лица тако да се борба против корупције наведе као једна од намена/делатности за коју се предузећима која пружају финансијску подршку цивилном друштву може дати посебна пореска олакшица

Првом активношћу је предвиђено да **министарство надлежно за послове финансија до 30. септембра 2016. године** изради и достави Нацрт закона о изменама и допунама закона. **Индикатор:** Нацрт закона о изменама и допунама Закона који по својој садржини одговара инструкцијама из мере достављен Влади

Средство верификације: Образложење из нацрта закона које садржи објашњење о томе на који начин су инструкције из мере унете у текст нацрта

Активност није реализована у складу с индикатором.

* Друга и трећа активност нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

У алтернативном извештају о спровођењу Стратегије за 2015. годину, који је израдила Транспарентност Србија, наведено је да је МФ у одговору на захтев за приступ информацијама од јавног значаја у вези с овом мером, ову организацију обавестило о следећем:

Приликом израде измена и допуна Закона о порезу на добит правних лица у 2015. години разматрана је могућност увођења наведене пореске олакшице, али је закључено да у овом моменту није целисходно да се уведу посебне пореске олакшице правним лицима која пружају финансијску подршку организацијама цивилног друштва за намену/делатност борбе против корупције из следећих разлога:

- ✓ недостатак инструмената за праћење испуњености законских услова за одобравање пореске олакшице, као и могућности сагледавања ефеката који би се постигли увођењем конкретне олакшице, због чега не постоји могућност праћења остварења задатог циља након њеног увођења, што би могло довести до злоупотреба у пракси;
- ✓ повећање административних трошкова праћења примене олакшице;
- ✓ пореска олакшица као мера за остварење овог циља могла би утицати само на обезбеђење финансијских средстава за рад тих организација, због чега МФ сматра да би требало

¹⁶⁴ Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2016. годину*, стр. 9.

размотрити неки други начин за обезбеђење финансијских средстава који би био једноставнији за праћење и анализу ефеката;

- ✓ смањење буџетских прихода, чији ефекат није могуће сагледати.¹⁶⁵

Овај текст наведен је и у мишљењу о Нацрту ревидираног акционог плана који је Агенција упутила Министарству правде у марту 2016. године, али мера је у финалној верзији документа задржана у истом облику. МФ је у извештају о Стратегији навео да у односу на претходно достављен извештај нема никаквих измена.¹⁶⁶

Мера 4.6.2. Препоручити Привредној комори Србије да доноси, објављује и промовише антикорупцијске стандарде и праксе као што су: Кодекс пословне етике, Кодекс корпоративног управљања, промовише стандарде Међународне трговинске коморе за борбу против корупције, правила Декларације о борби против корупције Глобалног договора Србија, као и привредна друштва која су усвојила антикорупцијске планове или планове интегритета

Једином активношћу у оквиру мере предвиђено је да **ПКС континуирано** организује скупове и семинаре у области борбе против корупције у сарадњи са институцијама Републике Србије и промовише добре праксе привредних друштава у области борбе против корупције.

Индикатор: Достављен извештај о броју организованих скупова и семинара у току календарске године

Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Ревидираним акционим планом.

Током 2016. године Привредна комора Србије (ПКС) је организовала пет догађаја, који су на посредан или непосредан начин обрађивали тему компанијске антикорупције:

- ✓ 28. јануар – Округли сто „Правни оквир за борбу против корупције у англосаксонским државама – последице за пословање у Србији“ – у организацији ПКС и Мисије ОЕБС у Србији;
- ✓ 23. март – Округли сто „Како се примењују закони о заштити узбуњивача – америчка и српска искуства“ – у организацији Портала Пиштаљка, Глобалног договора у Србији и ПКС;
- ✓ 6. јун – Пета сесија Округлог стола „Борба против корупције – како ми то радимо“ – у организацији ПКС, а у сарадњи са мрежом друштвено одговорних компанија Глобални договор Србија, у циљу преношења искуства компанија и организација на тему интерних антикорупцијских правила и начина борбе против корупције. Своја интерна антикорупцијска правила представиле су компаније НИС а.д., *AIR Serbia* и *Philip Morris*;
- ✓ 20. септембар – семинар „Значај антикорупцијских правила Међународне трговинске коморе и њихова примена у пракси кроз корпоративну одговорност компанија“ – у организацији ПКС у сарадњи са Међународном трговинском комором из Париза. Семинар је био посвећен развоју борбе против корупције са практичним саветима за препознавање корупције у пословању компанија и начинима борбе против ње;

¹⁶⁵ Видети: Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2015. годину*, стр. 177-178.

¹⁶⁶ Министарство финансија, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, фебруар 2017.

- ✓ 20. новембар – Округли сто „Представљање новог ISO антикорупцијског стандарда“ – у организацији ПКС, а у сарадњи са Мисијом ОЕБС у Србији.

ПКС је у септембру 2016. године спровела истраживање о примени Закона о заштити узбуњивача, у циљу анализе примене овог закона. Анкета је послата на електронске адресе 21 компаније.¹⁶⁷

Циљ 4.7. Народна скупштина прати спровођење закључака, односно препорука које је донела поводом извештаја независних државних органа

Ревидираним акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене две мере.

Мера 4.7.1. Допунити Закон о Народној скупштини („Службени гласник РС”, бр. 9/10) тако да се уведе обавеза Владе да подноси Народној скупштини најмање једном годишње извештај о спровођењу закључака Народне скупштине донетих поводом разматрања извештаја независних државних органа, организација и тела, у року од шест месеци од доношења закључака Народне скупштине, уз обавезу да се извештај Владе разматра на седници Народне скупштине

Једином активношћу у оквиру мере предвиђено је да **Народна скупштина до 31. децембра 2016. године** изради и усвоји Закон о изменама и допунама Закона.

Индикатор: Усвојен Закон о изменама и допунама Закона који по својој садржини одговара инструкцијама из мере

Активност није реализована у складу с индикатором.

У свом извештају о Стратегији Народна скупштина наводи да се ова активност реализује, иако Закон о Народној скупштини није измењен. Као пример за то извештај указује на кварталне извештаје МУП о предузимању мера у складу са Посебним протоколом о поступању полицијских службеника у случајевима насиља над женама у породици и у партнерским односима Одбору за људска и мањинска права и равноправност полова.¹⁶⁸ У извештају се даље наводи да је сазив Народне скупштине конституисан 3. јуна 2016. године, а да је Народна скупштина интензивно почела са остваривањем своје законодавне активности од Другог редовног заседања које је отпочело 4. октобра 2016. године. Одбор за људска и мањинска права разматрао је следеће извештаје независних државних органа:

- ✓ Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2015. годину, на седници Одбора одржаној 19. септембра 2016. године;
- ✓ Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину, на седници Одбора одржаној 21. септембра 2016. године; и
- ✓ Редован годишњи извештај Повереника за заштиту равноправности за 2015. годину, на седници Одбора одржаној 22. септембра 2016. године.

¹⁶⁷ ПКС, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, април, јул и септембар 2016. године, јануар 2017.

¹⁶⁸ Народна скупштина, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, април 2016.

Предлози закључака Одбора поводом разматрања ових извештаја биће утврђени на посебној седници Одбора и након тога упућени Народној скупштини на усвајање.¹⁶⁹

Извештај ЕК о напретку Србије за 2016. годину констатује да Влада објављује годишње извештаје о праћењу спровођења кључних стратешких докумената, што омогућава увид јавности у њен рад, али да се у овим извештајима не оцењују резултати постигнути у односу на утврђене циљеве. Народна скупштина врши контролу рада Владе кроз своје посебне законодавне одборе, али се спровођење закона или стратегија процењује само у одређеној мери.¹⁷⁰

Активности у оквиру **мере 4.7.2.** нису доспеле за реализацију до краја 2016. године.

Циљ 4.8. Проширене и прецизиране надлежности и унапређени кадровски капацитети и услови рада Агенције за борбу против корупције, Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Државне ревизорске институције

Све мере у оквиру овог циља брисане су у Ревидираном акционом плану и убудуће ће се пратити кроз одговарајуће активности из АП 23.

4.9. Успостављена ефикасна и делотворна заштита узбуњивача (лица која пријављују сумњу на корупцију)

Све мере у оквиру овог циља брисане су у Ревидираном акционом плану и убудуће ће се пратити кроз одговарајуће активности из АП 23.

Циљ 4.10. Успостављен систем за спречавање сукоба интереса запослених у јавном сектору

Све мере у оквиру овог циља брисане су у Ревидираном акционом плану и убудуће ће се пратити кроз одговарајуће активности из АП 23.

¹⁶⁹ Народна скупштина, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2016. годину*, јануар 2017.

¹⁷⁰ Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2016. годину*, стр. 11.

5. СПРОВОЂЕЊЕ И НАДЗОР НАД СПРОВОЂЕЊЕМ СТРАТЕГИЈЕ

У оквиру овог поглавља Стратегије формулисан је један циљ: успостављен систем за спровођење, координацију и надзор над спровођењем Стратегије (**циљ 5**).

Све мере у оквиру овог циља брисане су у Ревидираном акционом плану, с тим да ће се три мере убудуће пратити кроз одговарајуће активности из АП 23, док су две мере брисане као реализоване.

Мера 5.5. која је брисана као реализована предвиђала је анализу постигнутих резултата примене Стратегије и Акционог плана и евентуално предлагање њихових измена и допуна, а једином, уже постављеном активношћу било је предвиђено да Министарство правде до марта 2016. године изради анализу и процену степена испуњености Стратегије и Акционог плана и евентуално предложи њихове измене и допуне. Напоменом уз активност било је предвиђено да се она реализује у сарадњи са Агенцијом, Саветом за борбу против корупције и другим одговорним субјектима Акционог плана.

У складу с овом мером, 30. јуна 2016. године усвојен је Ревидирани акциони план. Агенција нема податке о томе да ли је процесу ревизије претходила и анализа постигнутих резултата примене Стратегије и Акционог плана, како је то предвиђено самом мером. Више о процесу ревизије видети у поглављу: *О методологији надзора, Ревизија Акционог плана.*

6. ПРЕПОРУКЕ

Поред остваривања циљева Стратегије који намећу одговарајуће обавезе реализације и за коју ће одговорност сносити искључиво органи јавне власти, Стратегија наводи и одређене препоруке које се односе како на њих, тако и на приватни и цивилни сектор.

Препоруке нису обавезујућег карактера, па за њихово испуњење није предвиђена одговорност органа јавне власти, а нарочито не субјеката из приватног и цивилног сектора. Тако, Стратегија препоручује: (1) новинарским удружењима да (а) унапреде Етички кодекс новинара Србије у делу који се односи на поклоне и сукоб интереса, као и примену тог кодекса и упознају новинаре с његовим одредбама; (б) унапреде образовање новинара о борби против корупције, у циљу избегавања новинарског сензационализма и даљег ширења јавне свести о опасности и штетности корупције, и неопходности њеног сузбијања; (2) издавачима медија и пружаоцима аудио и аудио-визуелних медијских услуга, да усвоје акте којима се дефинише поступање са поклонима и питање сукоба интереса новинара и уредника; (3) промоцију и подршку борби против корупције, и у оквиру тога (а) медијску и стручну подршку; (б) едукацију за борбу против корупције; (в) успостављање годишње награде за борбу против корупције „Верица Бараћ“ у категорији грађанин, јавни службеник, припадник професије, научник, предузетник и новинар; (4) подстицање покретања специјалистичких академских, односно струковних студија, као и докторских студија које ће се бавити различитим аспектима сузбијања корупције; и (5) подстицање активне сарадње и партнерства између носилаца антикорупцијских мера и организација цивилног друштва кроз активности, као што су организација округлих столова, штампање публикација и промотивних материјала о опасности и штетности корупције с мерама за њено сузбијање.

С обзиром на то да за праћење поступања по овим препорукама Стратегијом није предвиђена никаква методологија, Агенција, као и у претходна два извештаја, препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да прецизира коме су упућене трећа, четврта и пета препорука, а затим да се размотри могућност да се ресорна министарства обавезу да ове области прате у склопу обавезе вршења надзора у својим ресорима и о томе обавештавају Агенцију у оквиру извештавања о спровођењу Стратегије, како би се обезбедиле и информације о поступању по препорукама.

III О МЕТОДОЛОГИЈИ НАДЗОРА

Унапређење механизма надзора

У процесу надзора над спровођењем Стратегије још увек постоје изазови присутни од процеса израде првог извештаја о спровођењу Стратегије, иако је ситуација значајно боља у односу на почетни период. Агенција је, због тога, у оквиру пројекта „Подршка јачању механизма превенције корупције и институционалном развоју Агенције за борбу против корупције“, који је реализован у периоду од 2014. до 2016. године, а који је финансирао Министарство спољних послова Краљевине Норвешке, обезбедила подршку за две иновације у процесу надзора.

Прва иновација односи се на тестирање програма алтернативног извештавања о спровођењу Стратегије од стране организација цивилног друштва, које су одабране на два јавна конкурса које је Агенција организовала у 2014. и 2015. години. Њихови закључци и препоруке уграђени су у извештаје о спровођењу Стратегије за 2014. и 2015. годину. Алтернативни извештаји организација цивилног друштва су у значајној мери унапредили квалитет надзора над спровођењем Стратегије и Акционог плана и самих извештаја, кроз већи обим и бољи квалитет информација о спровођењу ових докумената, као и критички и стручан осврт на већину мера чија је испуњеност оцењивана у извештају. За нови циклус алтернативног извештавања у 2016. години, Агенција није имала обезбеђена средства.¹⁷¹

Друга иновација односи се на увођење апликативног софтвера за електронско извештавање о спровођењу Стратегије, како би се олакшало извештавање и надзор, спречило кашњење у достављању извештаја одговорних субјеката, бар делимично решили проблеми у вези са неуједначеним квалитетом њихових извештаја и, коначно, омогућила лакша систематизација и статистичко-аналитичка обрада података. У 2015. години Агенција је успоставила инфраструктуру за електронско извештавање, а током 2016. године организоване су обуке у 16 градова, уз присуство 244 учесника из 186 одговорних субјеката (71 суда, 82 јединице локалне самоуправе и 33 републичке институције). Апликација је први пут тестирана са корисницима, односно одговорни субјекти су први пут извештавали о својим активностима путем апликације у оквиру циклуса извештавања за трећи квартал 2016. године. Тешкоће у раду апликације, уочене током тестирања, се у континуитету отклањају.

¹⁷¹ Више о алтернативном извештавању видети у: Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину*, стр. 6-7 и *Извештај о спровођењу Стратегије за 2015. годину*, стр. 7-8.

Изазови у области надзора

До краја фебруара 2016. године, сви републички одговорни субјекти, осим Министарства правде, доставили су своје извештаје о Стратегији за четврти квартал 2016. године.¹⁷² Извештаје су доставила и 32 суда¹⁷³ (од укупно 91 без територије Косова и Метохије) и 23 јединице локалне самоуправе¹⁷⁴ (од укупно 145 без територије Косова и Метохије). У питању су само извештаји за четврти квартал, док су током године и други судови и јединице локалне самоуправе достављали своје извештаје. Пошто ниједна обавеза јединица локалних самоуправа није доспела у 2016. години, док основни и виши судови и иначе имају само једну обавезу у Ревидираном акционом плану, недостављање ових извештаја није имало утицаја на свеобухватност анализе спровођења Стратегије у том делу. Заправо, највећи део анализе односи се на поступање републичких одговорних субјеката.

У извештајним периодима за трећи и четврти квартал 2016. године, одговорним субјектима је упућен подсетник о обавези извештавања путем електронске апликације за извештавање и велики број њих је овој обавези одговорио. Ипак, као и претходних година, присутно је прекорачење рокова за достављање извештаја, а поједине одговорне субјекте било је неопходно додатно контактирати, како би испунили ову своју обавезу. Овакво поступање органа јавне власти за Агенцију представља изазов, с обзиром на то да је она у погледу доношења свог извештаја Народној скупштини везана роком од кога нису могућа одступања. Такође, овакав тренд говори о томе да одговорни субјекти и даље нису спремни да ову обавезу извршавају самоиницијативно.

Извештаји одговорних субјеката представљају полазну основу за вршење надзора и давање мишљења о спровођењу Стратегије. Квалитет извештаја одговорних субјеката се у континуитету унапређује, али још увек није на задовољавајућем нивоу, и у значајној мери варира од једног до другог извештаја. Неки међу њима и даље се не осврћу на све мере или

¹⁷² Извештаје за четврти квартал 2016. године су доставили: Народна скупштина, Државна ревизорска институција, Влада, Министарство унутрашњих послова, Министарство финансија, Министарство привреде, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство просвете, науке и технолошког развоја (у оквиру кога је достављен извештај о обавезама Комисије за акредитацију и проверу квалитета), Министарство здравља, Министарство културе и информисања, Министарство омладине и спорта, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Пореска управа, Управа за јавне набавке, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, Правосудна академија, Високи савет судства, Државно веће тужилаца, Републичко јавно тужилаштво, Републички геодетски завод, Централни регистар обавезног социјалног осигурања и Привредна комора Србије. Извештај није доставило Министарство правде.

¹⁷³ Извештаје за четврти квартал 2016. године су доставили: виши судови у Крагујевцу, Краљеву, Неготину, Панчеву, Пироту, Прокупљу, Сомбору и Ужицу; основни судови у Аранђеловцу, Бору, Бујановцу, Димитровграду, Јагодини, Кикинди, Краљеву, Неготину, Панчеву, Петровцу на Млави, Пироту, Пожеги, Прибоју, Пријеполу, Сенти, Смедереву, Сомбору, Суботици, Шапцу, Ужицу, Врбасу и Зрењанину, као и Други основни суд и Трећи основни суд у Београду. У осталим кварталима извештаје су доставили и: Први основни суд у Београду и основни судови у Врању, Горњем Милановцу, Ивањици, Нишу, Прокупљу, Руми, Старој Пазови и Шиду и виши судови у Новом Саду, Чачку, Пожаревцу, Смедереву, Сремској Митровици и Шапцу.

¹⁷⁴ Извештаје за четврти квартал 2016. године су доставили: градови Горњи Милановац, Краљево, Лесковац, Нови Сад, Панчево, Пожаревац, Смедерево, Врање и Вршац и општине Бабушница, Бајина Башта, Бела Паланка, Гацин Хан, Лајковац, Нови Бечеј, Опово, Ражањ, Сента, Стара Пазова, Сурдулица, Врбас, Жабал и Жабари. Иако се не налази међу одговорним субјектима, извештај је доставила и градска општина Земун. У осталим кварталима извештаје су доставили градови: Сремска Митровица и Чачак и општине: Апатин, Алибунар, Бач, Бачка Топола, Беочин, Босилеград, Велико Градиште, Горњи Милановац, Кладово, Косјерић, Крупањ, Љиг, Медвеђа, Прибој, Ћићевац и Чајетина.

се свде на навођење активности за које је очигледно да нису предузете у циљу спровођења Стратегије и Ревидираног акционог плана, већ да су у питању редовне активности одговорних субјеката, које се у неком смислу могу довести у везу са мером о којој се извештава. Разлози за овакво поступање одговорних субјеката највероватније леже у неразумевању смисла надзора над спровођењем Стратегије и Ревидираног акционог плана, који се не исцрпљује у томе да се укаже на то да неки орган јавне власти није испунио неку своју обавезу. Према мишљењу Агенције, основна и претежна сврха надзора је у томе да се унапреди квалитет спровођења Стратегије и Ревидираног акционог плана, тако што се оно прати, што се проблеми раније уочавају како би се лакше решавали, што се бележи и промовише добра пракса органа јавне власти и дају препоруке за делотворнију примену стратешких докумената. Нажалост, садржина извештаја одређеног броја одговорних субјеката говори о томе да они извештавање не посматрају на овај начин, јер не показују потребу да добро урађене задатке или изазове поделе с другима, већ више потребу да своје редовне активности представе као реализацију Стратегије и Ревидираног акционог плана. Неуједначен квалитет извештаја одговорних субјеката ствара тешкоће и у поступку оцењивања испуњености активности, у смислу одржавања конзистентности методологије.

Иако су измене Закона о Агенцији за борбу против корупције, које треба да унапреде механизам надзора над спровођењем Стратегије, према Акционом плану из 2013. године требало да буду уведене у марту 2014. године, оне, готово три године касније, још увек нису усвојене. На ово кашњење није утицао ни закључак Народне скупштине из јуна 2014. године, којим је усвојен Извештај о раду Агенције и Извештај о спровођењу Стратегије за 2013. годину, а у коме се наводи да Народна скупштина очекује да ће Влада, у најкраћем року, предложити измене Закона о Агенцији, како би се правни оквир за рад Агенције ускладио с потребама уоченим у њеном досадашњем раду, као и надзорном улогом коју она треба да има над спровођењем Стратегије и Акционог плана. Усвајање измена Закона о Агенцији није убрзало ни усвајање АП 23, којим је испуњење ове обавезе планирано за трећи квартал 2016. године (*активност 2.1.4.2.*), па је и овај рок пробијен.

Наиме, значајан помак који је Стратегија из 2013. године донела у односу на Стратегију из 2005. године, односи се на механизам надзора и на успостављање основа за неку врсту система одговорности за неиспуњавање обавеза из стратешких докумената. Тако она, између осталог, предвиђа:

- ✓ увођење прекршајне одговорности за одговорне субјекте уколико не поднесу извештај о спровођењу Стратегије, доказе да су активности које у извештају наводе реализовали, или уколико се не одазову позиву на састанак, на који их Агенција може позвати због недоумица око испуњења обавеза, а на коме је дозвољено и присуство јавности;
- ✓ увођење обавезе одговорног субјекта да у року од 60 дана организује расправу о мишљењу Агенције о реализацији појединих активности и обавезе обавештавања Агенције и јавности о закључцима ове дискусије, док Агенција ово мишљење доставља и органу јавне власти који је изабрао, поставио и именован руководиоца обвезника на кога се мишљење односи, а може га ставити и на увид јавности; и
- ✓ подношење извештаја о Стратегији и расправа Народне скупштине о њему одвојено од извештаја о раду Агенције.

Још један важан процес који је у вези с овом надлежношћу Агенције, је процес усвајања АП 23, чија је последња верзија усвојена у априлу 2016. године. Према процени Агенције, 60 мера (27%) из Акционог плана из 2013. године је у целости или делимично пренето у овај документ, од којих је, опет, за значајан број активности рок померен и то, у неким случајевима, за чак више од годину дана. На овај начин је код извесног броја одговорних субјеката дошло до недоумица у погледу тога да ли активности да реализују у краћем или дужем року, а код Агенције око тога какав став да заузме приликом анализе и оцене испуњености, уколико се одговорни субјекти у образложењима позову на ову чињеницу као разлог због чега неку активност нису реализовали у року. Препорука Агенције из Извештаја о раду за 2014. годину била је да се приликом усвајања АП 23 јасно дефинише његов однос с Акционим планом, уз усклађивање механизма надзора над ова два документа. Ова препорука, нажалост, није испуњена.

Поменута неизвесност трајала је више од годину дана, колико је трајао процес писања АП 23, а затим је уследила ситуација у којој су исте или суштински сличне обавезе с различитим роковима постојале у два документа која су на снази. Она је отклоњена усвајањем Ревидираног акционог плана за спровођење Стратегије 30. јуна 2016. године.

Ревизија Акционог плана

У септембру 2015. године отпочео је процес ревизије Акционог плана за спровођење Стратегије, у коме је Агенција учествовала на позив Министарства правде. Ревизија је предвиђена као једна од обавеза у самом Акционом плану, а урађена је на основу оцене испуњености Стратегије у досадашњим извештајима Агенције, уочених тешкоћа у примени и надзору над применом Стратегије, као и у складу с истим или суштински сличним обавезама из АП 23, тако што су оне углавном избрисане из ревидираног документа.

Влада Републике Србије је 30. јуна 2016. године усвојила Ревидирани акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године.

Ревизијом Акционог плана из 2013. године овај документ је унапређен, неки његови елементи су прецизније формулисани, али опет, остаје простор за даља унапређења. У финалну верзију документа нису унете све сугестије које је Агенција у оквиру мишљења из марта 2016. године упутила Министарству правде.

Најзначајније измене које су мере из Акционог плана за спровођење Стратегије претрпеле у процесу ревизије и процесу преношења у АП 23, односе се на значајно померање рокова за њихову реализацију, у односу на оне који су првобитно били планирани у документу усвојеном 2013. године. Анализа о померању рокова, коју је Агенција урадила у односу на ове активности, показала је да су сви рокови, који су дефинисани, продужени у просеку за 22 месеца.

За чак 95% анализираних активности рок за реализацију је продужен, док је само за 5% скраћен. Ипак, то су активности за које је иначе био предвиђен дугачак рок за реализацију (од 36 до 47 месеци од усвајања Акционог плана). Највећи број активности је одложен за период од једне до две године (око 40%), али је значајан број одложен и за период од две до три године (око 35%). До шест месеци рок је померен за око 10% активности, између 6 и 12 месеци за око 7%, док су више од три године померени рокови за око 8% активности.

Разлози због којих је дошло до овако драстичног одлагања антикорупцијских мера у стратешким документима, не само по дужини одлагања, већ и по броју активности чији је рок продужен (95%), могу да леже у преамбициозном планирању рокова од самог почетка. Ипак, као што показује процес писања АП 23, у неколико његових нацрта рокови су мало по мало померани у складу с протеклом времена, и у ишчекивању усвајања финалне верзије документа, па нису ни могли бити дефинисани за период који претходи периоду коначног усвајања документа. Исти приступ је преузет и приликом израде Ревидираног акционог плана, па су за нереализоване активности рокови једноставно померени на период након усвајања овог документа, што је и довело до овако високог просека одлагања, на који је указала анализа.

Уколико би ово био једини разлог померања рокова, наш закључак о квалитету планирања приликом спровођења антикорупцијских јавних политика у Србији био би поражавајући. Модел „планирања“, према коме се мере из антикорупцијског Акционог плана узимају и уносе у нови документ, само због „згодног“ преклапања материје, а затим се њихови рокови померају само због тога што морају да претходе тренутку у коме се очекује усвајање новог документа, звучи потпуно стихижски, и, стога, врло забрињавајуће.

Такође није јасно на који начин је одлучивано о томе колико ће који рок бити померен, тако да постоје активности које су одложене за период мањи од годину дана, али и оне које

су померене за више од три године. Ипак, важно је нагласити да је у групи активности чији је рок померен за период до годину дана, највећи број њих (71%) иначе имао првобитно постављен рок од три године или више.

С друге стране, нека изразито велика померања рокова су необична, због тога што ништа у садржини мере не говори у прилог томе да за толико одлагање постоји ваљан разлог.

Међу таквим мерама налази се, на пример, она која предвиђа увођење система ЈИПБ. Наиме, рок за увођење овог система је са јануара 2016. године, како је иницијално било предвиђено, АП 23 прво померио на децембар 2016. године, а затим, у финалној верзији, на децембар 2018. године, дакле за готово три године. Као последица тога, рокови за мере које су условљене усвајањем закона којим се ЈИПБ уводи у наш правни систем, померени су у Ревидираном акционом плану на период после децембра 2018. године, што чак излази ван рока важења Стратегије. До овакве ситуације дошло је вероватно услед одсуства консензуса о томе да ли ЈИПБ уопште треба увести у наш порески систем или не, што је Агенција и закључила у Извештају из 2015. године. На то указује и чињеница да Агенција није дошла до података о томе да ли је започета расправа о увођењу оваквог система, да ли се ово питање уопште разматра, да ли је урађена нека анализа, да ли су консултоване упоредне праксе и уопште да ли је у смеру испуњавања релевантног циља у Стратегији предузета било каква активност од њеног усвајања до данас (*циљ 3.2.1.2. Успостављен правни и институционални оквир за спровођење система ЈИПБ за физичка и правна лица*). Агенција је због тога у Извештају за 2015. годину препоручила да се о увођењу система ЈИПБ покрене јавна расправа, као и да се подаци о тој расправи учине јавним. Изгледа да меру није било оправдано само обрисати, него је њена актуелност одложена до даљњег, заправо до самог краја важења стратешких докумената, вероватно у нади да ће се у међувремену појавити нове околности које ће решити дилему или довести до консензуса.

Слична ситуација, која имплицира исто образложење, постоји у вези са мером која предвиђа одговарајуће измене Закона о донацијама и хуманитарној помоћи. За израду нацрта овог документа до септембра 2014. године, Акциони план из 2013. године задужио је Министарство финансија. Ово министарство се у извештају за 2014. годину није осврнуло на меру, док је у извештају за 2015. годину навело да није надлежно за израду поменутог нацрта. Околност да је упркос томе што се огласило ненадлежним, оно у Ревидираном акционом плану и даље означено као одговорни субјект (додуше, у сарадњи са Министарством здравља), као и чињеница да је рок за израду нацрта померен на септембар 2018. године, дакле за 4 године, говори у прилог закључку да и у овом случају не постоји консензус око надлежности за израду нацрта или да постоје неки други изазови, због чега је реализација мере, која није ничим условљена, нити захтева неке нарочите припремне активности, померена на готово сам крај важења Акционог плана.

Методологија израде Извештаја о спровођењу Стратегије

Један од циљева израде Извештаја о спровођењу Стратегије је да се у њему, на једном месту, нађе највећи део доступних информација о испуњености циљева формулисаних Стратегијом, као и мера и активности предвиђених Ревидираним акционим планом. Стратешки документи за борбу против корупције предвиђају основе за надзор над њиховим спровођењем и оцену испуњености активности коју врши Агенција, за координацију спровођења коју врши министарство надлежно за послове правосуђа, као и за праћење резултата спровођења које врши Савет за борбу против корупције.

Методологија прикупљања података. – Полазну основу за писање извештаја Агенције представљају извештаји одговорних субјеката, који се, у складу са Законом о Агенцији за борбу против корупције, подносе квартално. Поред тога, Агенција прикупља и додатне податке из разних извештаја, истраживања, анализа и других докумената домаћих и међународних институција и организација.

Методологија давања оцене испуњености активности. - Агенција оцењује да ли је активност реализована у складу с индикатором или не. Ова, техничка, оцена допуњује се квалитативном оценом испуњености активности, односно мишљењем Агенције, на основу података који су јој доступни, о томе да ли је активност реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом. Начин реализације активности подразумева испуњеност инструкције из мере, активности и напомене уз активност, а инструкција се у неким случајевима односи и на колону „потребни ресурси“. Поред техничке и квалитативне оцене, Агенција, уколико је потребно, даје и мишљење и препоруку у циљу унапређења реализације одређене активности из Акционог плана. Поред препоруке Агенције, наводи се и препорука одговорног субјекта, уколико је дата у његовом извештају.

Извештај обухвата следеће активности: (1) оне које су доспеле за реализацију до краја 2016. године; и (2) оне за које Ревидирани акциони план као рок наводи временску одредницу „континуирано“ и за које се, уз одређене изузетке, сматра да доспевају сваке године. Уколико се у извештају одговорног субјекта наводи да је реализација активности у току, али се не наводе мере које су предузете или је очигледно да мере које су наведене нису предузете у циљу испуњења активности из Ревидираног акционог плана, Агенција не наводи информације о тим активностима, сматрајући да беспотребно оптерећују текст, а притом немају никакву употребну вредност за извештај. Такође, Ревидираним акционим планом је на појединим местима предвиђено да исту активност треба да реализују два или више одговорних субјеката, сваки за своју област. Уколико је очигледно да су активности потпуно одвојене, односно да сваки одговорни субјект треба да је реализује за себе, тако да један не треба ни на који начин да учествује у активности другог, Агенција те активности третира као одвојене, односно као две или више активности у зависности од броја одговорних субјеката.

Агенција је приликом израде овог извештаја примењивала исту методологију као и приликом израде извештаја за претходне три године. Детаљан табеларни приказ методологије налази се на крају овог извештаја.

С обзиром на то да одговорни субјекти задужени за реализацију одређених обука у највећем броју случајева нису достављали Агенцији податке из индикатора који Ревидирани акциони план предвиђа за обуке (достављен извештај о спроведеном плану и програму обуке), док је из извештаја одговорних субјеката у одређеном броју случајева било видљиво

да се обуке заиста спроводе, Агенција у оваквим случајевима, и поред одсуства података из предвиђеног индикатора, оцену даје на основу садржаја извештаја, односно квантитета и квалитета података који су у оквиру њега понуђени. Могуће је да ова ситуација, као и неке друге сличне, не указују на проблем у извештавању, већ проблем у спровођењу, што би се могло, поред интензивне координације, превазићи и доношењем одговарајућег упутства за спровођење ових докумената и организовањем обуке о спровођењу за представнике одговорних субјеката који раде на пословима реализације обавеза из Ревидираног акционог плана.

Један од изазова у спровођењу Стратегије примећен је код тзв. „капацитетских мера“. Искуство у надзору над реализацијом ових мера говори о томе да је потребно размотрити како да се оне формулишу на другачији начин. Наиме, све институције које имају такве обавезе природно теже ка увећању својих капацитета тако да би могле да обављају своје надлежности и, у ту сврху, раде анализе, мењају систематизације, запошљавају нови кадар, обучавају запослене и набављају простор и опрему неопходну за рад. Чињеница да овакве обавезе постоје у Ревидираном акционом плану или било ком документу ове врсте углавном не мења њихов однос према овим потребама, а утисак је и да не утиче претерано на интензитет у коме су оне посвећене њиховом испуњењу. Ипак, индикатори за ове активности, онако како су постављени, не остављају простор за оцену да ли је у сваком појединачном случају заиста и дошло до јачања капацитета и у ком обиму.

Табеларни приказ методологије оцењивања реализације појединачних обавеза из Ревидираног акционог плана

Надлежност Агенције	Активности које су према Ревидираном акционом плану доспеле за реализацију до краја 2016. године и активности за које је Ревидирани акциони план као рок навео временску одредницу „континуирано“		
<p>Надзор над спровођењем Стратегије и Акционог плана (члан 5. алинеја 1. Закона о Агенцији)</p> <p>Поред извештаја, сваки обавезник Акционог плана подносиће и доказе за наводе из извештаја, који су у складу са индикаторима активности у Акционом плану.</p> <p>У вршењу надзора над спровођењем Стратегије, Агенција за борбу против корупције користиће искључиво индикаторе испуњености активности. Документи и остали материјали који се у оквиру ових индикатора наводе, достављају се Агенцији за борбу против корупције, као доказ да су активности реализоване (Акциони план, I. УВОД)</p> <p>Сваки квартални извештај садржи, доказе за реализовану активност који су у складу с индикатором (Смернице Агенције за извештавање о спровођењу и вршење надзора над спровођењем Стратегије и Акционог плана)</p>	Оцена реализације	Оцена реализације	Оцена реализације
	Активност је реализована у складу с индикатором	Активност није реализована у складу с индикатором	Агенција није у могућности да оцени реализацију активности
	<p>Уколико је индикатор формулисан као материјални доказ, а одговорни субјект је доставио тај доказ (на пример, ако је индикатор „извештај о анализи потреба“, а одговорни субјект је доставио Агенцији овај извештај или упутио на јавно доступно место где се извештај може наћи).</p> <p>Уколико је индикатор формулисан као активност, а из извештаја одговорног субјекта недвосмислено произлази да је активност реализована (на пример, ако је индикатор „усвојен Правилник“, а одговорни субјект је навео број Службеног гласника у коме је Правилник објављен или је упутио на јавно доступно место на коме се Правилник може наћи).</p> <p>За активности спровођења обука, уколико одговорни субјект није доставио извештај о спровођењу обука, али у извештају о Стратегији постоји довољно елемената на основу којих се може разумно веровати да се обуке заиста и спроводе, Агенција оцењује да је активност реализована за извештајни период.</p> <p>За „континуиране“ активности наглашава се да је активност реализована за односни извештајни период. За ове активности, Агенција сматра да је рок за реализацију доспео за одређену годину важења Стратегије за коју се о њеној примени извештава.</p>	<p>Уколико је одговорни субјект у извештају констатовао да активност није реализована. Уколико је навео објективне околности због којих активност није могао да реализује или је препоручио да се активност из разлога које је навео измени или избрише, то се и констатује.</p> <p>Уколико је индикатор формулисан као активност, а из извештаја одговорног субјекта или из других доступних и проверљивих података недвосмислено произлази да активност није реализована (на пример, ако је индикатор „кампања спроведена према плану и програму“, а одговорни субјект наведе да се информисање грађана врши константно).</p> <p>Уколико активност није испуњена, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена, то се у оцени и наглашава. Ово је нарочито случај код активности које предвиђају доношење нових или измена и допуна важећих закона, код којих Влада и Народна скупштина нису у могућности да активност испуне док надлежно министарство не изради нацрт и упути га у процедуру усвајања.</p>	<p>Уколико се из извештаја одговорног субјекта и достављених доказа не може недвосмислено закључити да ли је активност испуњена или не.</p> <p>Уколико одговорни субјект није доставио извештај.</p> <p>Уколико се у достављеном извештају одговорни субјект није осврнуо на реализацију односне активности.</p> <p>Уколико уз један од претходна два случаја не постоје додатни кредибилни извори информација на основу којих би Агенција могла да оцени реализацију активности.</p>

Надлежност Агенције	Активности које су према Ревидираном акционом плану доспеле за реализацију до краја 2016. године и активности за које је Ревидирани акциони план као рок навео временску одредницу „континуирано“		
	Мишљење и препорука Агенције	Мишљење и препорука Агенције	Мишљење и препорука Агенције
<p>Давање мишљења у вези с применом Стратегије и Акционог плана (члан 5. алинеја 7. Закона о Агенцији) У изузетним случајевима, Агенција може израдити мишљење које садржи оцену спровођења активности у року и на начин дефинисан у Акционом плану и препоруке за превазилажење евентуалних потешкоћа (Стратегија, 5.4. Надзор над спровођењем Стратегије и Акционог плана)</p>	<p>Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом (на пример, нацрт закона је израђен у року, а према подацима којима Агенција располаже садржина нацрта се креће у смеру који предвиђају мера, активност и инструкције из напомене уз активност).</p> <p>Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин, али не и у року предвиђеним Акционим планом (на пример, према подацима којима Агенција располаже, меморандум о сарадњи је садржински у складу с инструкцијама из мере, активности и напомене уз активност, али није потписан у року предвиђеним Акционим планом).</p> <p>Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом (на пример, ако је индикатор „обезбеђена средства у буџету“ и одговорни субјект је обезбедио средства у року, али не и у износу који је предвиђен у инструкцији из колоне „потребни ресурси“).</p> <p>Према подацима којима Агенција располаже активност није реализована ни на начин нити у року предвиђеним Акционим планом.</p> <p>Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност реализована на начин или у року предвиђеним Акционим планом.</p> <p>Уколико су потребне, препоруке Агенције за превазилажење евентуалних потешкоћа наведених у извештају одговорног субјекта или уочених од стране Агенције.</p>	<p>Уколико су потребне, препоруке Агенције за превазилажење евентуалних потешкоћа наведених у извештају одговорног субјекта или уочених од стране Агенције.</p>	<p>Уколико су потребне, препоруке Агенције за превазилажење евентуалних потешкоћа наведених у извештају одговорног субјекта или уочених од стране Агенције.</p> <p>Уколико су потребне, препоруке Агенције за побољшање квалитета извештавања.</p>

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

Агенција – Агенција за борбу против корупције

Акциони план – Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године

АП 23 – Акциони план за Поглавље 23

АПП – Агенција за привредне регистре

AFCOS – Одсек за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ

ВКС – Врховни касациони суд

ВСС – Високи савет судства

GIZ – Немачка агенција за међународну сарадњу

GRECO – Група држава Савета Европе за борбу против корупције

ДВТ – Државно веће тужилаца

ДРИ – Државна ревизорска институција

ЕК – Европска комисија

ЕУ – Европска унија

Закон о Агенцији – Закон о Агенцији за борбу против корупције

Извештај о спровођењу Стратегије за 2013. годину – Агенција за борбу против корупције, „Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење“, март 2014. године

Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину – Агенција за борбу против корупције, „Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење“, март 2015. године

Извештај о спровођењу Стратегије за 2015. годину – Агенција за борбу против корупције, „Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење“, март 2016. године

ИПА – Инструмент за претприступну помоћ

ИФКЈ – Интерна финансијска контрола у јавном сектору

ИР – Интерна ревизија

ЈИПБ – Јединствени идентификациони порески број

ЈЛС – Јединица локалне самоуправе

ЈПП – Јавно-приватно партнерство

КАПК – Комисија за акредитацију и контролу квалитета

КЈН – Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки

МГСИ – Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре

МДУЛС – Министарство државне управе и локалне самоуправе

МONEYVAL – Комитет експерата за евалуацију мера за спречавање прања новца и финансирање тероризма

МПН – Министарство просвете, науке и технолошког развоја

МУП – Министарство унутрашњих послова

МФ – Министарство финансија

ОЕБС – Организација за европску безбедност и сарадњу

ОЛАФ – Европска канцеларија за борбу против превара

ОЦД – Организација цивилног друштва

ПКС – Привредна комора Србије

РГЗ – Републички геодетски завод

Ревидирани акциони план – Ревидирани акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године

РЈТ – Републичко јавно тужилаштво

Савет – Савет за борбу против корупције

СКГО – Стална конференција градова и општина

Стратегија – Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године

СУК – Сектор унутрашње контроле

УЈН – Управа за јавне набавке

УНДП – Програм Уједињених нација за развој

USAID – Америчка агенција за међународни развој

ФУК – Финансијско управљање и контрола

ЦЈХ – Централна јединица за хармонизацију